

LES SERVICES PUBLICS FRANÇAIS À L'HEURE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Réjane Hugounenq et Bruno Ventelou *

Département des études de l'OFCE

Quelles sont en France, les particularités historiques des services publics, et comment peut-on, compte tenu de ces particularités, envisager leur intégration dans la construction européenne? Pour répondre à cette question, nous proposons une synthèse du déroulement, à la fois de la réalité et des conceptions de la « bonne » frontière entre secteur public et secteur privé. Trois parties sont distinguées: la première phase retrace l'émergence du service public et son évolution jusqu'à la seconde guerre mondiale. Cette période, au moins jusqu'au début du XX^e siècle, est caractérisée par la prolifération des « missions de service public », confiées par délégation au secteur privé, le secteur public étant, en droit, restreint par le libéralisme de l'époque. La seconde phase s'étend de la période des nationalisations d'après-guerre la première moitié des années 1980. Les critères techniques (rendements croissants, externalités, etc.), apparemment dominants dans la délimitation du contour du secteur public à cette époque, n'ont fait, pourtant, que servir de justification, ou de « masque », aux critères et objectifs d'un État « visionnaire et autocrate ». La dernière section examine le champ du secteur public aujourd'hui. C'est encore sur la base de critères techniques, certes plus sophistiqués que ceux d'après-guerre, mais toujours d'une neutralité extrêmement douteuse, que l'on s'oriente à présent, avec la recherche du « substrat incompressible du champ des services publics » : l'État-nation, autocrate-visionnaire, s'efface, et avec lui les « projets de société » portés par le secteur public. Si une limite ultime du désengagement semble cependant persister, elle pourrait se trouver dans la notion fédérative, éminemment politique, de « Droits fondamentaux », reconnue tant par les autorités européennes que par les différents Etats-nations qui composent l'Union.

Les avancées de la construction européenne, la concurrence mondiale, les nouvelles technologies, un électorat usager de services publics plus exigeant, poussent les États nationaux à reconsidérer leurs services publics : leur nécessité, leur efficacité, leur qualité, et leur supériorité par rapport aux autres modes d'allocation des ressources,

* Merci à Jacky Fayolle, à Jacques Le Cacheux et à Henri Sterdyniak pour leurs commentaires sur cet article.

au premier rang desquels, le marché. Comment aujourd'hui secteurs public et privé doivent-ils s'articuler ? Quelles sont les frontières souhaitables (optimales) de leurs champs de compétence ?

La question est d'autant plus cruciale que le décideur politique bénéficie aujourd'hui d'une marge de manœuvre importante : la structure démographique des salariés français (à titre d'exemple, 40 % des fonctionnaires actuels seront à la retraite en 2010), alliée à la réévaluation imposée par l'Europe, autorise en effet une redéfinition sans précédent de la frontière du secteur public. Autrement dit, en jouant sur les (l'absence de) remplacements et sur les « injonctions » des directives européennes, le secteur public français peut être, soit considérablement renouvelé, soit considérablement amaigri, en dix ans. Ce qui, cependant, ne manquerait de provoquer un mouvement d'ampleur pour la société française, compte tenu de la place qu'ont pu tenir les services publics dans ce pays, développant même, à leur propos, la notion particulière de « *services publics à la française* ».

Quelles sont donc, en France, les particularités historiques des services publics, et comment peut-on, compte tenu de ces particularités, envisager leur intégration dans la construction européenne ? Pour répondre à cette question, nous proposerons une synthèse du déroulement, à la fois, de la *réalité*, et des *conceptions* de la « bonne » frontière entre secteur public et secteur privé ; cette démarche, essentiellement historique, sera justifiée dans un « préalable méthodologique », portant sur l'*articulation* des notions de « fait » et de « norme » propre à la théorie économique.

Trois parties seront distinguées, trois phases de l'histoire déjà relativement longue des services publics français. À l'issue de la section méthodologique déjà annoncée, la première phase retrace l'*émergence du service public* et son évolution jusqu'à la seconde guerre mondiale. Cette période, au moins jusqu'au début du XX^e siècle, est caractérisée par la prolifération des « missions de service public », confiées — par délégation — au secteur privé ; le « secteur public » étant, en droit (juridiquement), restreint par le libéralisme de l'époque. La seconde phase, celle du « colbertisme high-tech » d'Elie Cohen (1997), s'étend de la période des nationalisations d'après-guerre à la première moitié des années 1980. Nous tenterons de montrer alors que les critères techniques (rendements croissants, externalités, etc.) apparemment dominants dans la délimitation du contour de ce secteur à cette époque n'ont fait, pourtant, que servir de justification, ou de « masque », aux critères et objectifs d'un État « visionnaire » ; se prétendant comme tel, du moins, et ce, de façon quasi-autocratique (bien que le modèle puisse se trouver validé par les « forces sociales »). La dernière section examine le champ du secteur public aujourd'hui. C'est encore sur la base de critères techniques, certes plus sophistiquées que ceux d'après-guerre, mais toujours d'une neutralité douteuse, que l'on s'oriente à

présent, avec la recherche du « substrat incompressible du champ des services publics » : l'État-nation, *autocrate-visionnaire*, s'efface et avec lui les « projets de société » portés par le secteur public. C'est le moment « européen ».

Remarques méthodologiques

L'approche méthodologique adoptée pour cet article étonnera peut-être. Conformément à la tradition économique, on aurait pu s'attendre, d'abord, à l'exposé d'une définition *normative* du champ de l'action publique : quels sont les axes *souhaitables* de développement des services publics ? Puis, dans un second temps, à une comparaison de « la norme et du fait »¹, c'est-à-dire à une sorte de jugement d'adéquation entre ce qui est *théoriquement souhaitable*, et ce qui est, ou a été, *réellement appliqué* au cours de l'histoire française des services publics. Cette démarche n'est pas la nôtre. Pour plusieurs raisons :

— D'abord, la démarche « norme-fait » nous semble, en France, peu adéquate en matière de services publics, car elle présuppose une définition exogène de la norme ; les activités *souhaitables* pour la nation seraient décidées indépendamment de la puissance publique installée. Or, en l'espèce, la puissance publique définit la norme ; elle est le garant, mais surtout le décideur, de « l'intérêt général », qui en droit français est le fondement de l'intervention de l'État. À ce titre, en termes techniques, la puissance publique élabore le contenu de la « consommation collective » : elle définit les préférences sociales (éducation, santé, etc.) et les transpose en des biens et services économiques concrets (une consommation collective d'éducation, de santé). Parfois même, elle influence les préférences individuelles, les ordres de préférences restant très largement influençables dès lors que l'on se situe dans la longue durée : par exemple, l'école, *mission de service public*, éveille les enfants à certaines consommations culturelles (théâtre, littérature) ; ainsi peut-on dire, donc, qu'elle interfère dans les ordres de préférences.

— Ensuite, sous couvert de résoudre la question du champ souhaitable des services publics, la démarche « norme-fait » ne fait, en pratique, que déplacer le problème. Dans la logique de la théorie du bien-être, on dira que le champ de l'économie publique se définit par les notions de rendements croissants, de biens collectifs (non-rivalité,

1. Karl Popper, *La Société Ouverte et ses Ennemis*. La science économique est, selon Popper, la seule science sociale à disposer d'une distinction claire entre la norme et le fait (correspondant assez bien, respectivement, aux notions d'optimum et d'équilibre) : c'est ce qui, en général, fait sa force.

non-exclusivité), et en général « *d'externalité* ». Cette démarche fait néanmoins l'impasse sur une définition précise de l'origine des « externalités ». Il serait en effet possible de dire — dans certaines traditions dites institutionnalistes- que l'action publique ne consiste pas seulement à gérer les externalités mais surtout à les *créer* (le tissu social, support des externalités, est le fruit de l'activité de l'État, au moins en partie), ce qui rend, bien sûr, automatiquement inopérant un critère basé sur la « *naturalité a priori* » des effets externes. Le fait rattrape la norme, et « il n'y a pas de services publics par nature » (Chevallier, 1987)

— Enfin, dernier point, mais sans doute lié aux deux points précédents, concernant l'histoire particulière des services publics français, la démarche « *norme-fait* » serait de toute façon vaine et hors de propos tant le fait *historique* s'écarte de la norme *économique*. Le processus de constitution d'un secteur public français n'a que peu de rapport, nous le verrons, avec la doctrine économique. On montrera au contraire que l'érection d'activités en services publics (sous couvert d'intérêt général) répond à des circonstances historiques particulières (découvertes, crises économiques, volonté politique etc.) ; au plus a-t-on pu assister à des tentatives de justification *ex post*, par les ingénieurs-économistes, français justement, du champ préalable de l'action publique. Cette fois, c'est la norme qui s'efforce de rattraper le fait.

Ces difficultés coexistent avec le fait, congruent, qu'en France règne une profonde confusion entre le « *secteur public* », c'est-à-dire l'ensemble des organismes d'État chargés d'une mission économique (en reprenant une terminologie technique, « *l'opérateur* »), et les notions de « *services publics* » ou « *services d'intérêt général* », c'est-à-dire, très précisément, la mission elle-même ! (« *l'acte de régulation* » pour reprendre la même terminologie, « l'État, faiseur de règles »). À partir de cette confusion, on peut, en pratique, distinguer deux grands types « nationaux » de conception des services publics, se retrouvant entre autres dans le régime juridique par lequel ils sont traités :

— Là où la « *norme* » (en clair, la conception utilitariste²) semble clairement précéder le « *fait* », la notion de bien ou service collectif se distingue sans difficulté de la forme organisationnelle de fourniture du bien : on identifie d'abord un besoin et on se donne le (ou les) moyen(s) (divers) de le satisfaire ; régulateur (l'État, faiseur de règles) et opérateur sont parfaitement distincts. C'est la conception sur laquelle tendent à fonctionner les pays anglo-saxons avec une perception utilitariste de l'État, qui serait un peu la n+1^{ième} entreprise en charge de l'allocation de biens et services spécifiques, les biens collectifs, et *contre laquelle d'ailleurs les recours juridiques sont possibles au même titre, et avec*

2. Il s'agit de l'approche économique standard des « biens collectifs ». Elle justifie la présence de bien collectif à partir d'un modèle de comportement et d'interaction des agents individuels. Elle est a-historique. Or si les notions développées par cette théorie, comme celles d'externalités ou de rendements, sont relativement puissantes, elles ne peuvent à elles seules rendre compte des réalisations historiques de la notion de « services publics à la française ».

le même droit, que le droit commercial. C'est aussi le modèle que veut, ou voudrait, imposer la Commission européenne dans ses récentes déclarations ;

— Au contraire, en France, où (dans les conceptions et dans les actes, comme nous le verrons) « normes » et « faits » interagissent de façon plus complexe, forme organisationnelle (l'opérateur public) et services rendus (le bien collectif) sont quasi-confondus dans une perception qu'on qualifiera « d'étatiste » de la puissance publique nationale, *au profit de laquelle, on le sait, le droit français crée une notable asymétrie, avec la spécificité du « droit public », seul recours du citoyen pour acter contre l'État* (avant que la construction européenne ne donne la possibilité aux « citoyens européens » d'un recours auprès de la Cour européenne). La tendance récente est au démantèlement, et à une plus claire séparation (utilitariste) des missions, d'un côté, et de l'organisation formelle en charge de la mission, de l'autre côté.

L'autre difficulté rencontrée pour appliquer une méthodologie bien standardisée aux services (et au secteur) publics français, c'est la question, statistique, de l'appréhension du phénomène. Où commence, matériellement, le secteur public ? Et où continuerait, du même coup, l'ensemble des services publics rendus ? En ne s'en tenant qu'au plus facile, le « secteur » public, plusieurs critères sont envisageables ;

la propriété étatique des moyens de production

— partielle ? (par les prises de participation dans des sociétés par actions, on parle alors de secteur public d'entreprise, ceci peut s'appliquer aussi aux filiales)

— totale ?

le financement public de l'activité

— partiel ?

— total (secteur financé sur le budget de l'État) ?

Ces critères³ ont été diversement retenus au cours de l'histoire comme source d'enregistrement statistique⁴, ce qui explique qu'il est aujourd'hui difficile de faire une étude précise de l'évolution du secteur et *a fortiori* de construire des comparaisons internationales. La comptabilité nationale, quant à elle, a décidé entre 1971 et 1995 de privilégier le critère, intermédiaire, de Grande entreprise nationale (GEN, 6 % du PIB en 1994), que l'on peut ajouter ou non au secteur non marchand (financé majoritairement par l'impôt et les cotisations), mais dont on sait qu'il est arbitrairement défini (ne sont retenues que les entreprises en monopole « investies d'une mission particulière »).

3. Un autre critère devrait être ajouté lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui, on veut déconnecter le « contrôle » de la « propriété » (voir plus loin) : — le contrôle *de fait* de l'activité par une puissance publique centrale ou locale ; par exemple les services publics délégués (fourniture de l'eau au niveau local).

4. Retenir un critère reviendrait à « plaquer » une conception datée sur un « processus », par définition évolutif.

Notons en outre que ces critères ne permettent pas de distinguer les « services publics » de « l'interventionnisme » en général. Quid par exemple des activités de réglementation (prix du logement), de mise en œuvre de politiques économiques (politique de revenu, politique agricole et, bien sûr, politique budgétaire et monétaire, etc.) ? On se limitera dans notre étude aux services publics à « caractères industriel et commercial », *aux services qui donc pourraient, à l'extrême, être fournis par le privé*⁵, le « service public » *stricto sensu* se différenciant alors de la « politique économique » par le fait que cette dernière ne saurait être exercée *que* par les seules administrations, sans concurrence possible dans l'économie. Tout en gardant cette délimitation en tête (le service public comme sujet d'étude et non pas l'interventionnisme en général), il nous arrivera cependant de faire quelques incursions dans le domaine plus vaste de l'interventionnisme, une réflexion sur le périmètre des services publics renvoyant souvent, inévitablement, aux limites de l'intervention de l'État (par exemple, la genèse des services publics ne saurait faire l'économie de celle de « l'État Providence » et du développement de l'action collective).

Au total donc, tout en gardant l'ambition de traiter au fond le problème très contemporain de l'articulation des services publics français dans la dimension européenne, la démarche retenue donnera la priorité à l'histoire.

L'État libéral et le service public : avant 1945

Sauf à considérer certaines sociétés primitives, la « puissance publique » quelle qu'en soit la forme (autoritaire, démocratique, etc.) apparaît comme un invariant de la société. La civilisation n'a cessé d'en accroître les fonctions : hygiène, assistance publique, école, etc. Mais au-delà de l'augmentation du nombre d'interventions étatiques, la *nature* même de cet État, ses motivations et ses objectifs, se sont aussi transformés. Ses justifications (ses modes de légitimation), son organisation, ses domaines de compétences et ses modes d'intervention n'ont cessé d'évoluer au cours du temps. La création des « services publics », d'abord, n'est pas indépendante de cette évolution.

5. Les « services industriels et commerciaux » doivent s'entendre comme toutes sources de richesses exploitables, susceptibles d'appropriation et de rémunération. Les activités de fourniture de services d'éducation et de santé en font aussi partie, en ce sens qu'elles constituent des services aux particuliers qui « pourraient être organisés sur un mode marchand » (ils le sont parfois dans certains pays).

L'Ancien régime ⁶

Les activités les plus anciennes, considérées comme les activités minimales de l'État, à savoir, nécessaires à la cohérence de la société, sont les services régaliens : armée, justice, droit, services liées à la monnaie, et les impôts afférant au financement de ces fonctions et aux dépenses du Prince.

Les ouvrages d'infrastructures (routes, ponts, canaux, postes, assèchement des marais) peuvent être considérés comme les premiers services publics, même si initialement ils sont plus au service du Roi qu'au service du public. Ils apparaissent peu à peu tout au long de l'Ancien régime pour se consolider dès le XVII^e siècle sous l'impulsion de Sully et de Colbert. Pour la plupart, ces services de « travaux publics » naissent de la volonté de particuliers architectes-ingénieurs qui, forts d'un projet précis, le proposent au Roi ⁷. Ce dernier y adhère dès lors qu'il y trouve un intérêt. Ainsi, la raison militaire est-elle à l'époque prépondérante ; la raison économique (*i.e.* : l'accroissement des échanges économiques que permet le développement des infrastructures) n'est pour le pouvoir central que raison secondaire ⁸. L'État accepte de financer une route ou un canal dès lors que l'ouvrage facilite les déplacements de l'armée. Sa participation prend la forme d'un financement sur le budget général et d'un contrôle de sa réalisation par un représentant du Roi, les ingénieurs des Ponts et Chaussées dès le début du XVIII^e siècle. Le « privé » est donc à l'origine de ces projets d'infrastructure et, dès cette époque, l'État délègue ⁹ ou transfère une « mission » (réalisation d'ouvrage) à des personnes là encore privées, sous surveillance et contre privilèges (par exemple, monopole et droit de percevoir un péage contre l'entretien d'un ouvrage). La raison pour laquelle l'État délègue et ne met pas lui-même en œuvre les projets tient au faible développement des services administratifs. Il faut noter que ce mode d'organisation n'était pas limité aux « travaux publics ». Les services régaliens (prélèvement des impôts, fabrication des armes etc.) eux aussi pouvaient être dans de nombreux cas délégués. En atteste l'existence du système des fermes fiscales et domaniales.

Si le développement économique n'est pas central dans le développement des infrastructures, il constitue cependant un motif d'intérêt indirect, justifiant l'intervention de l'État dans l'économie, dès lors que

6. Pour ce qui est des faits historiques, le lecteur pourra se référer à l'ouvrage de Xavier Bezançon « Les Services Publics en France » Tome 1 (1995) et 2 (1997), que nous avons utilisé.

7. Par exemple, Pierre-Paul Riquet propose en 1662 la création du Canal du Midi à Colbert.

8. C'est parce qu'il permet au Roi d'affaiblir l'ennemi espagnol et de faciliter les déplacements de la marine de guerre que le Canal du Midi est en partie financé par le budget de l'Etat lors de sa création (Pierre-Paul Riquet finance lui-même les débuts de l'ouvrage). Mais les Etats du Languedoc étant les principaux bénéficiaires économiques de cet ouvrage en restaient les principaux financiers.

9. Voir Xavier Bezançon (1999) pour l'histoire des différentes formes de contrats publics.

la richesse créée est mise au service de la puissance du Roi. C'est dans cette ligne d'arguments que s'inscrivent, par exemple, la création par Colbert, des « manufactures royales¹⁰ » (premières entreprises publiques) et l'ensemble des interventions du pouvoir visant à favoriser le commerce, de la création de la Compagnies des Indes à la mise en place d'assurances pour les négociants en passant par la concession des brevets. L'idée d'un progrès du commerce et de la production non plus comme un simple instrument au service de la puissance du Roi, mais comme un instrument au service de l'intérêt général afin d'améliorer les aspects matériels de l'existence (de tous), n'est pas réellement présente. Elle ne prendra son essor qu'au XIX^e siècle pour ne devenir l'objet de l'attention publique qu'au XX^e siècle.

L'enseignement et la Santé (l'Assistance) relevaient encore sous l'Ancien régime du domaine religieux :

— Les hospices et les hôpitaux sont tous nés d'une initiative religieuse ou privée (des seigneurs et parfois des particuliers dès l'instauration du système féodal) dans le cadre d'actions caritatives. La « santé » (des personnes) est bien sûr encore très loin des préoccupations du temps. Misère, maladie et saleté sont quasi-synonymes à cette époque et les premiers hôpitaux ont principalement pour fonction de canaliser les catégories de la population plus ou moins indésirables : indigents, handicapés, orphelins, vagabonds. Il ne s'agit pas de soigner mais de contrôler ces populations pour des raisons de sûreté et de salubrité. Certes la médecine théorique est enseignée à l'Université, mais l'enseignement et la recherche clinique sont totalement méprisés, en grande partie par les risques infectieux qu'auraient à subir les médecins qui auraient osé franchir le seuil des hôpitaux (véritable lieu de contagion). Il faut attendre le XVIII^e siècle pour que se développe cet enseignement clinique notamment dans le cadre des hôpitaux militaires.

Les structures hospitalières telles que décrites ci-dessus se multiplient tout au long du Moyen Âge, mais il s'agit principalement d'initiatives ponctuelles dont la pérennité dépend souvent de celle du fondateur. C'est bien tardivement, au XVII^e siècle, que, devant l'extension de la misère, une prise en charge systématique de la structure hospitalière (prison) se met en place par le moyen de la « réglementation ». L'Hôpital Général de Paris est fondé en 1656. La gestion des hôpitaux devient encadrée par un certain nombre de principes (qui peuvent être spécifiques à chaque hôpital) et est surveillée par des délégués du Roi. Par ailleurs, est instituée une taxe — minime — sur les habitants des villes, des bourgs et des villages au profit des pauvres. À partir de 1662, chaque ville ou bourg se doit d'avoir un hôpital avec toujours comme objectif de regrouper les pauvres et les vagabonds, malades ou

10. On peut citer les Manufactures de draps fins à Abbeville ou encore les manufactures de tapisseries aux Gobelins.

pas. La charge en revient aux communautés, le pouvoir royal se contentant principalement d'édicter des règlements. À la veille de la Révolution, il n'y a pas de véritable prise en charge par le Trésor des besoins des hôpitaux. Le pouvoir royal n'intervient financièrement qu'exceptionnellement en cas d'insuffisance de fonds. Le gros du financement de ces institutions demeure du ressort de l'action caritative.

— Avant la Révolution, l'éducation est laissée à l'initiative des œuvres charitables, des institutions religieuses (les collèges des Jésuites par exemple). Dans sa quasi-totalité, l'école est contrôlée par les ecclésiastiques¹¹ et vit de fonds privés. En revanche, les universités¹² dont l'objectif est à la fois de diffuser les connaissances et d'accomplir un travail de recherche sont des institutions autonomes (avec l'aval du pouvoir religieux cependant) bénéficiant de privilèges financiers (les maîtres reçoivent des rémunérations du pouvoir royal) et juridiques (elles disposent du monopole d'attribution des diplômes). La création d'universités permet aux souverains dès cette époque de se donner les cadres (les hommes) nécessaires à la gestion du royaume et de régler un certain nombre de professions (médecins, juristes, etc.) dont elles contrôlent la qualité de la formation.

Il faudra attendre la Révolution et le XIX^e siècle pour que l'éducation et la santé fassent véritablement irruption dans le domaine public.

Au total, à la veille de la Révolution, si l'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'économie, par le biais de réglementations et de l'organisation des « manufactures royales », exerce une influence considérable dans la société, le niveau effectif de développement des activités au service du public reste, quant à lui, embryonnaire. Cet état de fait s'explique, à la fois, par l'insuffisance des ressources nécessaires à leur fonctionnement et par le manque de volonté politique, seule garantie de la continuité de l'organisation de véritables services publics. En effet, les interventions du pouvoir, sous l'Ancien régime, répondent généralement plus au souci du maintien de l'ordre, aux objectifs militaires, et à la recherche de ressources dans l'intérêt du roi, qu'à la volonté d'organiser des services au profit du public. Certes, l'intérêt général n'est pas totalement absent, et c'est déjà au nom de celui-ci que, par exemple, les inventeurs-ingénieurs présentent leur projet au Roi¹³ ; de plus « en

11. Le pouvoir royal s'immisce cependant à certaines époques dans les affaires de l'école. Le travail des enfants de moins de 14 ans est interdit en 1698 sous le règne de Louis XIV. L'école est théoriquement obligatoire, l'enseignement devant être gratuit et payé par les autorités locales. Les intendants du Roi étaient chargés de veiller à ce que les écoles soient construites localement et à ce que tous les enfants en bénéficient.

12. Les premières universités (La Sorbonne) datent du XIII^e siècle.

13. Le corps des Ponts et Chaussées est constitué en 1716 sur le modèle du corps du Génie Militaire. Les ingénieurs de cette institution sont des fonctionnaires, dont la vocation est d'être au service de « l'intérêt général » ; ils bénéficient pour l'accomplissement de cette tâche d'une autonomie réelle. Mais c'est le Roi qui, à l'époque, reste maître de « sa » définition de « l'intérêt général ». Bien sûr, au fil du siècle, un certain nombre d'intellectuels (magistrats, médecins, ingénieurs, économistes, philosophes, et autres « Lumières ») feront évoluer la notion :

suisant ses intérêts, (le Prince) est obligé de faire ce qui convient à ceux de ses sujets »¹⁴ ; mais le « collectif » n'est pas encore le *leitmotiv* des services publics et l'étendue du périmètre d'action de l'État, à cette époque, n'est encore que la contrepartie du contrôle policier exercé par ce régime et de l'absence de libertés publiques¹⁵.

L'origine du service public en France

L'émergence de « missions de service public » dans un contexte libéral

La Révolution de 1789 érige en principes premiers les *libertés individuelles*, d'une part, et le *droit de propriété et la liberté du commerce et de l'industrie*, d'autre part. De ces deux principes, seul le second (relatif au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre) est réellement effectif. De fait, au moins jusqu'à la troisième République, l'absence de libertés politiques coexiste avec le respect attentif des libertés individuelles dans le domaine économique. Il en résulte un État autoritaire et puissant, identique en cela à celui de l'Ancien régime, mais dont l'intervention dans la vie économique est proscrite au nom de la libre entreprise.

« Les possessions foncières, livrées à une administration générale, sont frappées d'une sorte de stérilité, tandis que, dans la main de propriétaires actifs et vigilants, elles se fertilisent, multiplient les subsistances, animent la circulation, fournissent des aliments à l'industrie, et enrichissent l'État »¹⁶.

Ainsi la plupart des manufactures royales ont-elles été supprimées, en réaction à l'Ancien régime et aux systèmes des monopoles de droit. Certaines entreprises restent directement gérées (en régie) par l'État (le monopole de la fabrication du tabac, celui des poudres, des allumettes, le monopole de la poste, l'imprimerie nationale ou encore les manufactures de Sèvres et des Gobelins) mais leurs activités n'a d'autres objectifs que d'alimenter le budget de l'État ou de maintenir une tradition artistique pour certains produits et, à ce titre, ne sont pas vraiment considérés comme relevant du domaine économique. Font cependant figure d'exceptions pour le XIX^e siècle, le développement

la prospérité des nations est peu à peu reliée à l'échange, créateur de richesse, et celui-ci ne peut se développer qu'avec l'extension des moyens de communication, d'où le rôle important dans l'économie de ce « corps d'État ».

14. Belesbat, penseur pré-physiocratique (il écrit en 1692 un *mémoire* contre le mercantilisme).

15. Cette relation entre l'intervention publique et l'absence de liberté est bien sûr destinée à s'affaiblir, voire à se renverser sous les régimes démocratiques, une justification moderne du « service public » étant, on le verra, la garantie de l'exercice effectif des libertés individuelles.

16. La loi du 1^{er} décembre 1790 relative aux domaines nationaux, aux échanges et concessions.

de certains secteurs, comme les mines et les chemins de fer qui, par l'ampleur des investissements en jeu, nécessitaient l'intervention du pouvoir (voir encadré I).

En revanche, le XIX^e siècle, à défaut d'une intervention directe de l'État dans l'économie, est marqué par l'émergence des deux grandes « missions » de service public, engageant majoritairement les collectivités locales, et présentant la caractéristique d'être au service de la collectivité, très précisément, au service du développement économique et social de celle-ci.

— *L'assainissement des conditions de vie populaire.* Confrontés au processus d'urbanisation massive que connaît le XIX^e siècle et à son cortège de misère, de violence et d'épidémie, les élus (ou nommés) locaux prennent conscience, dans le cadre la déconcentration opérée dès la Révolution¹⁷, de la nécessité d'organiser un certains nombre de services collectifs. On comprend enfin par exemple — le mouvement hygiéniste y contribue fortement — que la misère et la propagation des maladies sont liées et que la seule ségrégation des populations pauvres ne suffit pas à protéger les classes dominantes des effets de la pauvreté¹⁸. L'organisation d'un service de distribution d'eau courante s'avère nécessaire pour permettre de nettoyer les villes et ainsi d'éviter les épidémies. *Apparaît alors peu à peu la notion d'activité de services (sociaux) engagée par une tierce personne au profit de la population.* Les progrès scientifiques et l'apparition de nouvelles technologies (vapeur, gaz et électricité), qui sont à mettre au crédit des personnes privées, ont bien sûr eux aussi fortement contribué à ce mouvement d'extension des activités au service du public. Par exemple, les réseaux d'assainissement des eaux ne sont mis en place que lorsqu'il devient scientifiquement prouvé que l'eau potable est indispensable pour la santé publique. De même, la fourniture du gaz a été considérée comme un service public communal, les collectivités locales se rendant compte qu'elles pouvaient ainsi procéder à une amélioration de l'éclairage public et à la fourniture de services aux habitants.

— *Les transports et communication.* On assiste dès le début du siècle à une première vague d'extension des activités d'infrastructures : extension des services publics locaux et des infrastructures de communications (développement du système routier, naissance du chemin de fer, du télégraphe...) au niveau national. Par exemple, l'ensemble des

17. Le XIX^e siècle est marqué par la mise en place de structures locales (communes, départements, régions) et par un transfert de charges (et parfois de compétences) de l'État vers ces mêmes collectivités. Le régime municipal est instauré par la Révolution et les attributions des collectivités locales sont fixées dès 1790 (organisation de la salubrité, de la propreté des eaux) mais sans indication sur le mode de gestion. Ces attributions se précisent au cours du siècle (illumination, enlèvement des encombrements, réparation des bâtiments en ruine, lutte contre les fléaux, et concession des bâtiments des écoles en 1810) pour atteindre leur apogée avec l'établissement du principe de l'omni-compétence en 1871 pour les départements et en 1884 pour les communes.

18. Voir Abram de Swaan (1995).

services de voirie (le pavage, le nettoyage, l'illumination) sont peu à peu déclarés d'utilité publique. Le pavage et le balayage, considérés sous l'Ancien régime comme des charges de la propriété pesant exclusivement (en nature ou sous forme de taxe) sur les riverains, devinrent des tâches gérées par les municipalités, transformant les obligations en nature des habitants en un impôt municipal. Les motifs qui président à cette extension sont nombreux. Certes, le maintien de l'ordre public du fait de l'instabilité politique qui caractérise une bonne partie de ce siècle et les objectifs militaires restent des motifs très présents au XIX^e siècle¹⁹. Mais, dans le même temps, la nécessité d'équiper le pays en infrastructures productives, et l'idée du développement pour l'amélioration matérielle du plus grand nombre, ne serait-ce que pour préserver la paix sociale et éviter les troubles, font peu à peu son apparition dans le champ économique.

Un cadre juridique « bâtard », fruit de la jurisprudence administrative

Par principe néanmoins, « l'administration » ne prend pas elle-même en charge la mise en œuvre des services municipaux de l'eau, de l'éclairage et des transports. Elle les concède à des compagnies privées²⁰. Une *Régie Municipale* ne peut en effet se constituer que si le service d'utilité publique, jugé indispensable, n'est assuré par aucun autre moyen (seule « la carence des initiatives individuelles légitime les mesures exorbitantes du droit commun »). Malgré tout, les modalités des concessions restant soumises à des règles de jurisprudence définies par le Conseil d'État, l'administration française exerce dans les infrastructures tout au long du siècle une activité de tutelle et de contrôle non négligeable. La prolifération des besoins collectifs et par là même des activités au service du public que génère le développement économique s'accompagne donc, paradoxalement, dans le contexte libéral du XIX^e siècle, de l'augmentation des activités de tutelle de l'État. Ces dernières ne seront d'ailleurs pas limitées aux infrastructures. L'éducation (voir encadré 2) tout comme la santé, sous l'influence des

19. L'ensemble des activités, vecteurs de communication, sont encore conçus comme des instruments de pouvoir (routes, acheminement du courrier etc.). Les travaux d'infrastructures entrepris sous le Premier empire par exemple répondent à des impératifs militaires. Plus tard, la politique de « grands travaux » (Haussmann), avec le percement des Grands boulevards dans le cadre de l'urbanisme naissant au cours de la période impériale, a principalement comme objectif d'éviter les barricades et le désordre dans les rues.

20. Le Conseil d'État, lui-même, veille tout au long de ce siècle à ce que la gestion en régie des services publics par les collectivités publiques soit prohibée (il fait respecter le principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie) le service public ne pouvant être géré en régie qu'exceptionnellement et pour des raisons prouvées et mesurées préalablement, à l'instar du mécanisme du « Private Finance Initiative » (PFI) instauré au Royaume-Uni dans les années 1993-1994. Selon ce mécanisme, le financement, la construction et la gestion des équipements publics sont réalisés par une entreprise privée, la puissance publique conservant un contrôle effectif sur le projet. Le postulat de base est qu'une gestion privée est par définition meilleure qu'une gestion publique. Ainsi, tous les projets majeurs du secteur public sont examinés au regard de leur potentiel en approche privée.

idées de la Révolution, s'insère petit à petit dans le domaine d'intervention de l'État. Ces évolutions sont concomitantes avec le développement de la structure administrative dont on peut faire remonter l'origine à la Révolution et à l'effort de rationalisation des services de l'État entrepris sous Napoléon Bonaparte (de Jouvenel, 1976 ; Rosanvallon, 1990).

Il est à noter que c'est dans ce contexte libéral, mais devant la prolifération des actions de l'État, et ce dès le début de la III^e République, que naît et s'affine le *cadre juridique* des services publics français tel qu'il subsiste aujourd'hui ; c'est-à-dire, à la fois, la reconnaissance de la spécificité de l'action étatique par rapport à toute action entreprise par des particuliers, et, *simultanément*, la volonté de protection des administrés des éventuels abus de la puissance publique. Le « droit public » essentiellement issu de la jurisprudence du Conseil d'État doit donc, de fait, gérer un paradoxe :

— Conformément à l'origine romaine du droit français (voir la section suivante, cette exception prendra de l'importance²¹), l'État — en tant qu'organisation — et ses différentes missions sont clairement distingués du reste de la société. La science juridique (« l'école du service public » incarnée par Léon Duguit) a ainsi été amenée à considérer que les actions de l'État devaient dépendre non du droit commun mais d'un droit *extra-ordinaire*, le droit administratif²² ; dès lors qu'un service public était mis en œuvre par la puissance publique, les règles présidant à son organisation relevaient d'un droit particulier, lui-même défini par « l'intérêt général ».

— Cependant, conformément aux principes libéraux issus de la Révolution, l'État n'a pas à être considéré comme une puissance réellement autonome, mais comme une organisation ayant vocation à servir les citoyens. De fait, tout au long du développement de sa jurisprudence, l'administration s'est vue soumise à un certain nombre de contraintes alors que les usagers reçoivent des droits nouveaux. Les notions d'égalité d'accès, de continuité, de mutabilité que doivent respecter les activités de services publics ont ainsi été créées au début du XX^e siècle et sont nées des litiges gérés tout au long du XIX^e siècle par le Conseil d'État. On notera aussi, de manière convergente, que le « service public », dans sa terminologie même, est consubstantiel d'une idéologie libérale utilitariste (et qu'il serait de ce fait trompeur de les opposer naïvement) : le vocable de « service » adopté au XIX^e siècle ouvre en effet la voie, déjà, à un certain consumérisme dans la relation

21. Nous verrons dans la section 2 que selon cette conception (mise quelque peu entre parenthèses sous le règne libéral du XIX^e siècle mais réactivée à partir de 1945 et de la grande période interventionniste), la puissance gouvernante est par définition identifiée à « l'intérêt général ». Juge et partie, elle peut donc parfaitement s'autonomiser de la Société, voire la subjuguier.

22. Pour les juristes, l'arrêt Blanco du 8 Février 1873 du Tribunal des Conflits fait date dans cette reconnaissance de la primauté du « droit administratif » en matière de services publics.

entre le citoyen-consommateur et l'État²³, ce dernier n'étant en aucun cas pleinement « souverain » : il est soumis à contrôle, et exigeance de réciprocité ; en bref, l'impôt contre le service²⁴.

L'idée de dirigisme

Le libéralisme du XIX^e siècle marque donc encore fortement, nous l'avons dit, le champ et l'organisation des services publics. Les services collectifs (économiques) sont organisés selon un mode de gestion libéral, et l'intervention de l'État est perçue, dès lors qu'elle s'exerce dans le domaine économique, comme étant contraire à la liberté individuelle d'entreprendre. Mais peu à peu, sous la pression à la fois des faits, la multiplication des crises économiques et leurs conséquences sociales, mais aussi des idées, syndicalistes, émises le plus souvent par des membres (socialistes) de la fonction publique, se fait jour le souci d'atténuer les conséquences sociales de l'industrialisation et du libéralisme (le rapport Villermé, en 1840, pointe la misère ouvrière, et donne lieu à une première prise de conscience de la « question sociale »). L'idée selon laquelle la République doit protéger les libertés mais aussi assurer la subsistance de ses membres les plus malheureux fait son chemin. Les lois sociales (lois de protection des travailleurs) constituent une relative entrave aux notions de libertés économiques issues de la Révolution de 1789 et installent une première manifestation de l'autorité de l'État dans la libre entreprise. Au niveau local, les expériences du « *socialisme municipal* » sont l'occasion d'innovations institutionnelles (Régie, société d'économie mixte, etc.), qui serviront ensuite d'exemple pour le secteur public français de l'après-guerre. Enfin, la nécessité de combattre les crises et de mettre en œuvre une coordination de politique économique trouvera des applications concrètes dans la première moitié du XX^e siècle.

Le *socialisme municipal* du début du XX^e siècle, c'est-à-dire l'exploitation, par les municipalités, des services économiques, peut être considéré comme précurseur de ce que seront les services publics « à la française ». D'une part, le droit de propriété est remis en question

23. En fait, comme nous le verrons, il y a des « phases » en France de l'intervention publique, qui correspondent aussi à des phases de légitimation de l'État (Souverain et tutélaire, Libéral...). Voir par exemple Bauby et Boual (1994) page 133.

24. Les obligations de service public stipulent (Chevalier, 1987):

Que tout administré a droit de bénéficier des prestations du service public sans discriminations (religieuse, politiques etc.) entre les usagers placés dans une même situation (la péréquation tarifaire est une traduction du principe de l'égalité d'accès au service public pour des administrés placés dans des situations différentes).

Que le service public doit fonctionner de façon régulière, sans interruptions (le droit de grève a été reconnu en 1946 pour les agents des services publics mais est cependant limité pour certains services indispensables à la vie sociale).

Que le service public doit s'adapter aux changements d'exigences de l'intérêt général et à l'évolution des besoins collectifs. Ce principe peut justifier l'extension comme la réduction du champ du service public. Il reconnaît la nature évolutive de celui-ci.

chaque fois que les collectivités considèrent que 'l'intérêt social' est en jeu et qu'un service public doit être créé ; les lois d'utilité publique sont premières : ainsi les expropriations se multiplient pour favoriser les travaux publics, l'urbanisme etc. D'autre part, au niveau de la gestion, le socialisme municipal rejette la forme contractuelle et veut substituer, pour les services publics municipaux, la gestion en régie à la gestion en concession²⁵. De fait, on assiste dans l'ensemble des pays européens à la municipalisation des services publics. L'engouement municipaliste est particulièrement virulent en Italie et en Angleterre. La France est plus réticente, même si certaines villes ont obtenu du Conseil d'État de pouvoir gérer des services aussi divers que les entreprises de gaz, d'électricité, les marchés, les abattoirs ou encore les théâtres et les casinos. Il faut dire que le Conseil d'État reste vigilant ; ses avis négatifs contrant le mouvement du socialisme municipal sont légions²⁶ et la philosophie libérale reste encore très forte. Il faut attendre 1917 pour que soit créé le statut « d'établissement local de caractère public »²⁷ ayant une personnalité morale et une autonomie financière permettant que les collectivités locales, grâce à cette nouvelle forme juridique, se chargent de la construction et de l'exploitation du réseau de distribution d'électricité. En 1926, les décrets Poincaré vont transformer le rapport public-privé en instaurant les régies administratives, les sociétés d'économie mixte et la notion d'« établissement public industriel et commercial ». Les modes de gestion des services publics locaux en seront profondément modifiés. Les communes ou les syndicats de communes ont désormais le droit d'exploiter des services à caractère industriel et commercial, notamment la distribution publique d'électricité et de gaz.

Au plan national parallèlement, certains principes du libéralisme commencent eux aussi, au début du XX^e siècle, à trouver leur remise en cause. Les crises économiques se multipliant (la crise d'avant-guerre de 1911, la crise d'après-guerre de 1919), la croyance d'une autorégulation par le marché s'érode peu à peu ; d'ailleurs les phénomènes de concentration économique et d'ententes industrielles commencent à apparaître, rendant vains les espoirs de régulation purement concu-

25. L'argument pour préférer la forme « en régie » est que la situation du monopole du concessionnaire supprime l'aiguillon de la concurrence. Les concessions accordées par l'autorité portent sur des services de réseau organisés localement. Présentant des caractéristiques de rendements croissants, la concession une fois accordée est unique. Le concessionnaire jouit d'un monopole de fait. L'idée s'est alors répandue que puisque monopole il doit y avoir, autant qu'il soit public, d'où les régies municipalisées. (Dans une section ultérieure, en partie consacrée au mouvement de décentralisation et à ses justifications idéologiques, nous verrons que l'argument est aujourd'hui très affaibli).

26. Cas de la pharmacie municipale à Roubaix (1894), La boulangerie de Poitiers (1901), Le médecin communal d'Olméto (1901), etc.

27. ...en relation avec l'arrêt du Bac d'Eloka de 1916, qui permet de différencier les « services publics à caractère administratif (SPA) » des « services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ». On assiste dès lors à la multiplication de formes juridiques (établissements de caractère public, sociétés d'économie mixte, etc.) constituant autant de modalités hybrides d'intervention publique dans l'économie locale.

rentielle. L'intervention de l'État est donc d'abord sollicitée pour rétablir les conditions de la concurrence (vainement, il n'y aura avant 1945 de lois anti-trusts qu'aux États-Unis). Puis l'idée d'une intervention *directe* de l'État dans l'économie fait son chemin. Par exemple, nombre de rapports et de propositions admettent la nécessité d'une « organisation de la production nationale » : en 1919, la Commission Clémentel, sans réels pouvoirs, se constitue en vue d'évaluer le coût et les conditions de la reconstruction économique ; puis, dans les années 1930, les livres de Bertrand de Jouvenel, 1928, *Économie dirigée* ou de Gaétan Pirou, 1930 et 1936, *Économie dirigée, économie scientifique* et *La crise du capitalisme*, cherchent déjà, dans une certaine mesure, les termes d'une « troisième voie » pour la France (voir notre développement ultérieur sur les modernisateurs, et le modèle français de planification, inspiré comme les ouvrages cités ici du « planisme belge » de Henri De Man). Ces débuts de « l'économie dirigée » restent néanmoins très parcellaires, ils sont critiqués à partir de l'argument bien connu de *l'effet pervers* : toute intervention, loin de corriger les défauts du marché, ne ferait que les aggraver (Jacques Rueff est à l'époque le héraut de cette rhétorique).

La grande dépression tendra, *de facto*, à faire pencher la balance en faveur des interventionnistes. La crise qui débute à la fin de l'année 1930 met en effet de nombreuses grandes entreprises en situation délicate. L'État estime qu'il est impossible de laisser dépérir des branches de production indispensables à l'indépendance et à l'unité nationale. De fait, l'État intervient dès lors que la faillite d'une entreprise est susceptible d'avoir des répercussions systémiques (Banque Nationale du Crédit), ce qui aboutit dès les années 1930 à la création de compagnies gérées, à la fois, par des administrateurs privés, représentant les actionnaires traditionnels, et par des administrateurs d'État pouvant imposer un droit de veto à l'égard de mesures contraires à l'intérêt national (Air France). Un embryon d'organisation centralisée est mis en place, avec le *Comité consultatif du perfectionnement de l'outillage national* créé par la loi du 28 décembre 1931. Ces interventions restent néanmoins très ponctuelles, et jamais elles ne sont érigées en système par le pouvoir politique.

Le temps des deux guerres mondiales du XX^e siècle auront contribué, eux aussi, à la promotion du dirigisme étatique, avec la mise en place de « l'économie de guerre », supposant l'imbrication des mondes industriel et politique. Comme nous le verrons, la Loi de 1938, par exemple, sur « l'organisation de la nation pour le temps de guerre » donne au gouvernement l'autorité de placer l'économie sous son contrôle et, d'une certaine façon, fait tomber les barrières idéologiques et juridiques qui protégeaient le droit de propriété.

En conclusion, il apparaît que tout au long de l'Ancien régime, les « services » publics sont confondus avec les actes et les intérêts du

monarque. La plupart des services (y compris régaliens), principalement par manque de structures administratives, sont délégués à des particuliers dont la responsabilité était engagée en échange de privilèges ou de monopoles, l'État n'intervenant, quasiment, que sous forme de réglementations et de contrôle. L'impulsion du développement économique au XIX^e siècle accompagnera l'explosion des « missions de services publics », mais ceci dans un *cadre libéral*, ce qui en conditionne le mode de gestion et contraint dans une certaine mesure leur champ (l'État n'a pas à gérer l'entreprise). À la fin du XIX^e siècle, c'est précisément, la remise en cause du cadre libéral qui ouvrira la porte aux « services publics à la française ». Le champ des activités est considérablement élargi et, pour diverses raisons (socialisme municipal et guerre), apparaît l'idée que ce pourrait être l'État qui gère *directement* bon nombre de services.

I. Les chemins de fer

La naissance du chemin de fer en France n'est en rien le fruit d'un hasard. Il est d'une part, l'héritier du système des voies de communications, routes et canaux, et de l'organisation de l'espace, pensé et mis en place sous l'Ancien régime, sous la férule notamment des ingénieurs des Ponts et Chaussées¹. D'autre part, il répond à un besoin impérieux ; l'accroissement de la demande d'infrastructure de communication sous l'effet de l'intensification du trafic qui avait commencé dès le début du XIX^e siècle (accroissement des échanges économiques — circulation des marchandises, des voyageurs, etc.).

Les chemins de fer, comme toutes les voies de communications, appartiennent au domaine public. Dès lors tout projet et investissement était soumis à autorisation de l'État et la plupart des chemins de fer furent dès l'origine « d'intérêt général », c'est-à-dire, concédés² par l'administration après avis du conseil d'État. Dès les années 1820, les premières lignes (inspirés des expériences britannique plus précoces) sont expérimentées. Leur objectif est industriel. Il s'agit d'utiliser ce nouveau mode de traction pour abaisser les coûts du transport des matières premières (charbon, houilles). De fait, les premiers chemins de fer sont des petites lignes de quelques kilomètres associées à une industrie particulière. Elles sont issues de projets d'ingénieurs civils, des Mines ou des Ponts et Chaussées qui demandent des concessions et financent le projet par la constitution de sociétés anonymes. Mais très vite, du côté de la société civile (les saint-simoniens) comme de celui de l'administration (corps des Ponts et Chaussées), des esprits éclairés perçoivent en dépit des balbutiements techniques, la nécessité de construire, pour le développement économique, un réseau de lignes susceptibles de couvrir l'ensemble du territoire. à la vision industrielle des chemins de fer des entrepreneurs privés se superpose donc la vision d'intérêt général des ingénieurs des Ponts et chaussées. Le tracé des lignes

1. Voir F. Caron, *Histoire des chemins de fer en France*, chap. I.

2. Le mécanisme de la concession consiste pour les pouvoirs publics à accorder à une société privée le droit de construire une voie de chemin de fer et à l'exploiter, en échange du monopole sur la ligne et ce pour une durée fixée préalablement. En revanche, l'exploitant prenait à sa charge l'ensemble des risques de l'exploitation et pouvait en conséquence faire faillite et ruiner ses actionnaires.

dans leur esprit doit renforcer l'unité nationale, favoriser la centralisation des pouvoirs (convergence des lignes vers Paris) et développer le trafic international.

Mais les débuts des chemins de fer sont difficiles. Outre les questions techniques, se pose la question du financement des investissements dont les montants peuvent être colossaux et dont la rentabilité est incertaine. Du côté de l'administration se trouvent les partisans de la prise en charge et de l'exécution des travaux par l'État. Mais celui-ci n'a pas les moyens seul de développer le réseau de chemin de fer. De plus, les affrontements idéologiques sur l'opportunité de l'intervention de l'État sont légions. La peur du pouvoir de l'État et son irresponsabilité financière sont avancées par les uns. Pour les autres, la question de la rentabilité de long terme du projet, la crainte des comportements d'agiotage des capitalistes et du pouvoir économique que confère un monopole privé rend nécessaire l'exploitation étatique des chemins de fer. La maîtrise des tarifs est aussi une source d'inquiétude pour les pouvoirs public. L'uniformité en est d'ailleurs voté dès 1837, ce que rejettent les libéraux au nom du réalisme économique. « L'uniformité des tarifs est condamnée par l'inégalité de prix de revient des lignes, des frais d'exploitation, de la fréquentation, des conditions de concurrence »³.

La pratique est comme souvent moins tranchée. Ainsi, l'administration est consciente de la nécessité de recourir pour des raisons financières aux compagnies privées et à la haute finance mais, dans le même temps, l'appropriation des voies privées de communication n'est pas envisageable. Le Corps des Ponts⁴ se présente alors comme la tête pensante du projet, le privé n'en étant, selon leur conception, que l'outil appliqué. Les ingénieurs de ce corps lancent des études financées par le gouvernement en vue de « diriger les efforts des capitalistes de manière à nous préparer des communications continues et suivies »⁵. Afin de garder la mainmise sur le système, les concessions à partir de 1833 deviennent provisoires et accompagnées d'un cahier des charges fixant une limite maximale aux prix. L'État ne concède aucune grande ligne jusqu'en 1837, le schéma d'ensemble aussi bien du point de vue des tracés que de celui du mode d'exploitation étant encore incertain, mais il accepte de concéder des petites lignes. Alexis Legrand⁶, élabore en 1838 un projet d'ensemble des grandes lignes de l'État (neufs grandes artères), mais celui-ci est rejeté. Par ailleurs, la rentabilité des petites lignes secondaires est difficile et la crise de 1839 met en faillite nombre de compagnies (baisse du trafic, renchérissement du matériel et de la terre etc.). Le système est paralysé. Afin de relancer le chantier du chemin de fer, l'État met en place une convention (loi du 11 Juin 1842) qui renforce la coopération entre les capitaux privés et l'administration. Certaines lignes principales (potentiellement rentables) sont finalement concédées, l'État ayant en charge d'exécuter les infrastructures (terrassements etc.), les compagnies s'occupant des superstructures (rails et exploitation). Ce sont en réalité les compagnies privées qui se chargèrent de construire les nouvelles lignes prévues par la loi (Paris-Lille, Marseille-Avignon etc.), l'État

3. Voir F. Caron, *op. cit.*, p 117. Par la suite la tarification s'inspirera non de la références au prix de revient mais des préceptes de Jules Dupuit (ingénieur des Ponts et Chaussées), dont les publications en 1844 et 1849 marquent les bases conceptuelles de la tarification fondée sur la valeur d'usage estimée du transport.

4. Sous la Monarchie de Juillet, l'administration des Ponts et Chaussées intervient dans les débats par la voie de son chef, Alexis Legrand. Il est Commissaire du Roi et dispose à ce titre d'une influence considérable dans les décisions relatives au système choisi du chemin de fer.

5. Voir F. Caron *op. cit.* p 95.

6. Voir note 2.

accordant des allocations correspondant aux coûts des infrastructures pour chacune d'entre elles. En raison d'une opposition de principe, l'exploitation directe par l'État (la « Régie ») est peu pratiquée, à quelques exceptions près (le gouvernement est autorisé, par exemple, sur la ligne Paris-Lyon à poser les rails et à les exploiter).

Au moins jusqu'au milieu des années 1850, l'État mène vis à vis des compagnies privées une politique de concurrence sur le tracé des grandes lignes et accorde une concession par ligne mais de courte durée. La concurrence est une façon de s'assurer qu'à côté de l'État ne se forme pas une puissance financière trop importante susceptible de rivaliser avec la puissance politique. Mais elle apparaît vite néfaste pour les compagnies, bloquant par là même le processus d'expansion du réseau et donc les projets de l'administration. Ainsi la juxtaposition des lignes isolées ne permettait pas de réaliser une exploitation efficace (rivalité entre les deux Versailles) et réduisait la rentabilité notamment sur les grandes lignes. À partir de 1856, la politique de la concurrence sur les grandes lignes fait place à la logique de la concentration des réseaux organisés autour de monopoles naturels. Les années 1850 sont celles des fusions et de la constitution de monopoles régionaux (la compagnie des chemins de fer de l'Ouest, du Sud, du Nord etc.). Le monopole s'avéra utile pour l'extension du réseau. Il permit de contraindre les entreprises concessionnaires de lignes principales d'engager les travaux pour l'extension des petites lignes géographiquement enclavées et *a priori* peu rentables. La politique de la concurrence entre les compagnies, qui fut utilisée dans un premier temps par le gouvernement comme une arme visant à susciter les rivalités, permit dans un second temps de faire accepter l'obligation de la construction de lignes moins rentables en échange du monopole.

La convention de 1859 qui fait suite aux nouvelles difficultés financières des compagnies (et à leur corollaire, le blocage de l'extension du réseau) marque une nouvelle étape dans les relations entre les compagnies et l'État : celle d'une solidarité plus étroite entre les finances de l'État et le budget des compagnies mais aussi, pourrait-on dire, celle d'une « intrusion » plus forte de ce dernier dans les affaires des compagnies. Le capital souscrit pour toutes nouvelles lignes devait être garanti par l'État (taux de 4,65 % pour une durée de 50 ans) et les bénéfices au delà d'un certain niveau de produit net/km partagés avec l'administration. Comme l'écrit François Caron, « La comptabilité ferroviaire devint insensiblement une comptabilité administrative ». La réalisation de tels accords supposait en effet de la part de l'administration un contrôle plus étroit des comptes des compagnies. La construction du chemin de fer n'était plus qu'une sage aventure, garantie par l'État. Le placement obligatoire dans les chemins de fer devint un placement de « père de famille », cette évolution ne manquant pas de susciter de vives critiques : « Cette politique (...) devait favoriser le suréquipement ferroviaire ; et l'inflation des émissions d'obligations devait conduire à l'inflation des lignes »⁷.

L'évolution des chemins de fer par la suite n'a fait que renforcer cette tendance à la mainmise de l'État dans ce domaine : du plan Freycinet⁸ à la

7. L. Girard, cité dans F. Caron, *op. cit.* p.237.

8. Charles de Freycinet, polytechnicien, ministre des Travaux publics du ministère Dufaure (1877) met en place à partir de 1878 un vaste programme de travaux publics qui vise à développer les chemins de fer en tant que service public. Les moyens sont mis en place (dépenses sur le budget de l'État) pour que le réseau d'intérêt général s'étende jusqu'aux contrées les plus reculées.

convention de 1883⁹ pour arriver finalement à une première étatisation (celle de la Compagnie de l'Ouest en 1902) et par la suite aux nationalisations de 1936. Si les exigences (notamment sur la durée des conventions et la fixation des tarifs) de l'administration vis à vis des compagnies ont à certaines périodes été très contraignantes, elles ont aussi permis à d'autre période l'enrichissement des compagnies privées. Le système des chemins de fer français a en grande partie été financé par des placements obligataires bénéficiant d'une garantie de la part de l'État. Mais il ne faut pas s'y tromper, si cette garantie a certainement joué un rôle fondamental pour la confiance des investisseurs et a permis la mobilisation des sommes nécessaires aux investissements pour l'extension du réseau, elle n'a en réalité été que peu effective (i.e. sans conséquences sur les finances publiques), le rendement des compagnies ayant été relativement important¹⁰. De fait, elle a surtout permis à l'État d'imposer ses exigences et de réaliser ses projets : à partir de 1880, la construction de chemins de fer n'a jamais cessée d'évoluer favorablement. L'État intervenait dans la gestion commerciale, tarifaire technique et financière. Dès 1883, les gains de productivité des grands réseaux (principalement dus aux innovations techniques) servent à réduire le temps de travail des cheminots, à financer les lignes nouvelles et à réduire les tarifs. Mais à partir de 1900, certaines compagnies ne résistent pas aux pressions financières (hausse des prix, hausse des salaires) eu égard aux conditions imposées par la tutelle de l'État et rejoignent le giron étatique (Réseau de l'Ouest en janvier 1909).

Les difficultés économiques rencontrées tout au long de la construction du réseau de chemin de fer en France : le choix du mode d'organisation — monopole versus concurrence —, ou encore, l'accès à une épargne nationale de masse pour les entreprises de réseau restent des problèmes économiques de fond, parfois même, d'une brûlante actualité (par exemple, la construction de l'activité UMTS). Les solutions apportées par l'État au XIX^e siècle dans le domaine du chemin de fer peuvent, aujourd'hui encore, apparaître innovantes et dignes d'intérêt. Elles forment d'une certaine manière le « banc d'essai » de ce que les marxistes appelleront plus tard le *Capitalisme Monopoliste d'État, fait de l'interrelation étroite entre le jeu du capitalisme, à base d'intérêts privés, et le jeu de l'État*, dont il est alors bien difficile de dire « qui » il sert réellement. Ainsi les chemins de fer jusqu'au XX^e siècle n'ont-ils jamais été, ni complètement étatisés, ni totalement privés. Mais leur développement aura été le résultat d'un jeu subtil d'interrelations entre l'État, la haute finance, et les « entrepreneurs ». Si le moteur de l'investissement dans les chemins de fer était l'initiative privée, l'État — comme garant de l'apport financier — en aura été le « maître d'œuvre » indispensable.

9. Les conventions de 1883 (entre l'État les grands réseaux) fixent le régime des chemins de fer jusqu'en 1914. Les grands réseaux (Ouest, le Nord, l'Est, le Midi) et les réseaux d'État sont intégrés. La tutelle de l'État se renforce encore. Sa garantie d'intérêt se généralise à l'ensemble du réseau (et non plus aux seules lignes nouvelles). Les compagnies de leur côté acceptent une fois de plus de prendre en charge l'extension du réseau.

10. En 1882, sur les 12,2 milliards de francs dépensés depuis l'origine dans le capital des premiers établissements, 26,4 % avaient été fournis par l'État, 16 % par le capital privé, le reste étant apporté par des placements obligataires, l'État se contentant en l'espèce, assez finement, de fournir sa seule garantie.

2. L'instruction publique

Le principe de l'instruction publique par l'État est posé par la Révolution. Considérée à la fois comme un droit fondamental pour l'individu et un outil de l'unification de la Nation¹, l'éducation doit au moins en théorie être accessible à tous et ce dès les premières années de la vie. À partir de la Révolution, la direction de l'enseignement passe sous la responsabilité de l'État. Mais le projet de la Révolution, d'unification, de laïcité et de gratuité du système notamment primaire se heurte à la résistance de l'église. Certes des écoles publiques sont créées par l'État et dépendent de lui à la fois pour les locaux et la formation des instituteurs². Mais l'État ne dispose ni des moyens financiers ni de l'infrastructure administrative nécessaires pour imposer un véritable réseau d'écoles sur l'ensemble du territoire. Il doit donc composer avec le système des écoles organisées localement et dominées par le Clergé et la noblesse de village. Cette opposition entre l'église et la volonté centralisatrice de l'État va marquer l'histoire de l'enseignement primaire tout au long du siècle. D'un côté l'église, en dépit de l'affirmation des principes révolutionnaires, a conservé au moins jusqu'à la III^e République le pouvoir pour ce qui est de l'instruction élémentaire. D'un autre côté, l'État a peu à peu réussi à imposer ses réglementations. C'est un mouvement d'aller-retour qui donc caractérisera tout le XIX^e siècle :

Sous le premier Empire, l'école primaire revient dans le giron des ecclésiastiques et redevient payante. Sous la Restauration, la loi Guizot (1833) instaure l'école élémentaire pour l'ensemble des citoyens (masculins) et la gratuité pour les pauvres, les communes ayant obligation d'entretenir les écoles. Pour autant, l'école élémentaire demeure confessionnelle, même si en échange l'église accepte la réglementation de l'État (gratuité pour les pauvres et obligation de certification des maîtres par l'État). Il faudra finalement attendre les lois de Jules Ferry (1881-1882 et 1886) pour que l'enseignement primaire devienne un service public laïc et gratuit, dont le financement repose uniquement sur l'État et la commune.

Le réseau des écoles secondaires, collèges, lycées et universités, bien que plus restreint, fut en revanche étatisé et centralisé très tôt, notamment avec la mise en place de l'université impériale, véritable monopole étatique de l'éducation sous Napoléon³. L'université est contrôlée par un grand maître, lui même nommé par l'Empereur. Les enseignants, quel qu'en soit le niveau (universitaires, enseignants des lycées ou des collèges), sont des fonctionnaires dont la carrière est totalement réglementée (obtention des diplômes, rémunérations, avancement dans la carrière etc.). Tous les établissements scolaires, publics ou privés (pour le niveau élémentaire), sont sous la surveillance de l'Université. La

1. L'enseignement en langue française doit se substituer aux patois locaux et constituer de ce fait le vecteur de l'unification nationale.

2. L'École normale supérieure est créée en 1794. Le 9 brumaire an III, sur le rapport de Lakanal qui parlait au nom du Comité d'instruction publique, la Convention décréta « qu'il serait établi à Paris une École normale, où seraient appelés, de toutes les parties de la République, des citoyens déjà instruits dans les sciences utiles, pour apprendre, sous les professeurs les plus habiles dans tous les genres, l'art d'enseigner ». Si à l'origine, son objectif est de former les maîtres des futurs instituteurs de la République, elle se transforme avec le temps en établissement supérieur pour former des intellectuels et des hauts fonctionnaires alimentant les Grands Corps.

3. L'objectif de ce dernier est moins de respecter les principes révolutionnaires en matière d'éducation que de créer une élite à son service, notamment militaire (création de l'école polytechnique).

loi Falloux (1850), en autorisant le retour des congrégations dans l'enseignement secondaire, marque un recul par rapport au système napoléonien. En revanche, la place de l'État dans l'organisation de l'Université ne sera que très peu modifiée. Les structures de l'enseignement supérieur seront modernisées sous la III^e République sans pour autant que la responsabilité de l'État (du financement sur le budget de l'Instruction publique à l'organisation au niveau national des programmes et des diplômés) ne soit remise en cause, les universités privées étant très minoritaires.

Au total, en dépit des querelles religieuses, le système d'instruction publique dont est largement inspiré le système actuel⁴ était dans ses grandes lignes en place dès le début du XIX^e siècle. Puis, l'évolution des finances publiques⁵ et de l'administration tout au long de ce même siècle vont permettre à l'État de réaliser les projets républicains des révolutionnaires de 1789 : la gratuité⁶ et une organisation centralisée du système.

4. Le système d'éducation en France est un système centralisé, le fonctionnement des écoles, les programmes et le financement étant décidé au niveau national. Certes, un système d'enseignement privé coexiste avec celui du public. Mais l'État y maintient son droit de veto par une participation financière (qui date de la Loi Falloux) et par le contrôle de la qualité du corps enseignant et des programmes scolaires.

5. Pour mémoire, dans les années 1840, les dépenses pour l'instruction publique représentaient 1,2 % du budget. En 1868, ce pourcentage n'avait pas changé. Puis il passe à 2,3 % en 1881, 3,5 % en 1882, 6 % en 1913 (et plus de 25 % aujourd'hui).

6. Si la gratuité pour le primaire a été instaurée sous la Troisième République, la gratuité dans le secondaire date des années 1930.

Le savant et le politique : 1945-1983

Tentative de justification économique du service public

Les faits : les secteurs nationalisés

Une première vague de nationalisations a été opérée en 1936 par le Front populaire²⁸. À la Libération, les lois de nationalisation de 1945 votées en 1946 et la création de la Sécurité sociale forment, cependant, le véritable acte de naissance du « secteur public français » : l'action y est systématique et répond à une logique d'ensemble, celle de la constitution d'un grand pôle public de production économique.

Pour décrire la vague de nationalisations, on peut adopter une classification sectorielle : ce sont cinq secteurs qui ont été nationalisés soit totalement (pour les premiers) soit en partie (pour les derniers) : Mines, charbon et houillères ; électricité et gaz ; transports (maritime et aérien,

28. Banque de France, sociétés d'armement, sociétés ferroviaires, Comptoir national d'escompte de Paris.

puisque la nationalisation du transports ferroviaire est antérieure) ; construction mécanique ; banques et assurances.

Dans le même temps, la Grande-Bretagne nationalisait, elle, sa banque centrale, ses houillères, son électricité (production et distribution), et son transport aérien. La Hollande ne nationalise que sa banque centrale. A l'inverse, les « Pays de l'Est » nationalisent la quasi totalité de leur appareil productif.

Les lois de nationalisation pourraient être présentées comme des lois de circonstances. L'extension du champ du « secteur public » (au sens large, voir plus loin) se réalise sous le coup des nécessités économiques : *le besoin d'une reconstruction rapide* après la guerre d'un certain nombre de secteurs clefs soumis à de graves pénuries (la « bataille du charbon », puis la « bataille de l'électricité » seront les leitmotivs des années 1946-1950) et *l'impossibilité de la prise en charge d'une tâche d'une telle ampleur par l'initiative privée* totalement à court de moyens de financement (d'où le contrôle parallèle du secteur bancaire). Les nationalisations pourraient donc apparaître d'abord, sur le plan économique, comme un dispositif (à vocation temporaire) pour réorganiser rapidement l'économie au sortir de la guerre. La « *planification* » en est l'ossature coordonnatrice, elle en donne les grandes orientations, elle gère les choix d'investissement (permis, entre autres, par l'aide du plan Marshall). C'est l'acte de naissance du « modèle français » plan-et-marché qui fera ensuite, un temps (30 ans), figure de « troisième voie » entre les deux modèles purs.

Au-delà de l'effort de reconstruction, les raisons fondamentales, non circonstancielles, invoquées au moment des nationalisations sont variables ; elles diffèrent selon les secteurs nationalisés : outre l'urgence (déjà vue) et le symbole politique (les concessions faites à la doctrine — nouvellement — réformiste du PC), plusieurs points sont avancés :

— *le sous-investissement chronique d'avant-guerre* (Chenot, 1959) ; ce sous-investissement est attribué au régime de délégation des missions de service public alors dominant : le régime de concession. C'était le cas pour le secteur des mines et du charbon (au XIX^e siècle, l'exploitation minière est concédée, parfois à perpétuité), qui avait cessé d'investir dans les années 1930, en raison de cours mondiaux et de perspectives de profit extrêmement défavorables.

— *le problème des « trusts »* (Gendarme, 1950) ; une concentration forte s'est réalisée dans certains secteurs au cours des années 1930 (l'électricité est un bon exemple ; l'industrie aéronautique aussi, avec la formation de la SNECMA qui prend le contrôle de l'activité « moteur »). Le prix du bien produit et vendu (l'État en est souvent l'acheteur) est suspecté d'être affecté par cette concentration ; ce qui peut justifier la nationalisation.

— *la collaboration* (la nationalisation sanction de *Renault*) et *la volonté de l'État de contrôler les secteurs stratégiques* (l'armement) sont aussi évoquées.

Certaines de ses raisons sont « économiques » et peuvent donc être, partiellement au moins, réintégrées dans le discours scientifique, comme nous allons maintenant tenter de le faire ; d'autres sont exclusivement politiques et renvoient plutôt, comme nous le verrons dans un second temps, à une *vision* étatique.

Notons enfin, avant de passer à l'exercice de justification économique, que le « secteur public » créé par les nationalisations de 1945 et par la récupération des activités publiques préexistantes cache une très grande diversité de statut juridique : du ministère intégré (des Postes par exemple) à la société de droit privé partiellement contrôlée par le jeu des participations. En 1946, il y a en fait²⁹ :

- un secteur public au sens propre, financé par impôt (intégré au budget de l'État) et composé d'agents fonctionnarisés ;
- des « établissements publics » dits industriels et commerciaux³⁰ ;
- des sociétés de droit privé contrôlées à 100 % ;
- des sociétés de droit privé contrôlées partiellement, des filiales de société...

La doctrine, la théorie économique permet-elle d'expliquer les nationalisations ?

Dans le modèle néo-classique, la concurrence réalise l'optimum social³¹. Ainsi, sauf exceptions, l'on considérera que le processus de décisions décentralisées reliées par l'échange marchand est « efficace », au sens où il permet de produire, au moindre coût, ce que veulent les consommateurs. Dans ce cadre, les activités de services publics se justifient, en creux, par les « défaillances du marché » : à savoir, l'existence d'un monopole naturel dû à la présence de rendements croissants, la présence d'effets externes ; et, éventuellement, la prise en compte du long terme, dans le cas d'une myopie des agents privés (le modèle de l'équilibre général fonctionne avec des agents vivants l'infini).

29. Il était prévu une loi sur le « statut général des entreprises publiques » qui, malgré un dépôt en 1948, n'a jamais été votée.

30. Ce statut juridique est une émanation de la jurisprudence du XIX^e siècle qui a dû, progressivement (devant l'extension du champ), faire en sorte que des établissements publics locaux, fonctionnant dans des conditions analogues à celles du droit privé, bénéficient d'un assouplissement des règles du droit administratif. D'où, comme on l'a déjà signalé, ce statut hybride de SPIC (« services publics à caractère industriel et commercial »), qui fait suite, notamment, à l'arrêt « Bac d'Eloka » de 1916.

31. ...une définition particulière de celui-ci, l'optimum de Pareto, ce qui est déjà une restriction.

Les rendements croissants. La justification économique du secteur public commercial et industriel repose d'abord sur la notion de monopole naturel. Selon cette théorie élaborée au milieu du XIX^e siècle (Dupuit, Cournot), les industries caractérisées par des rendements d'échelle croissants, se retrouvant en situation de monopole naturel, ne pratiquent pas une tarification et un volume d'activité compatibles avec l'optimum social : le monopoleur vend cher, et produit trop peu, car il exploite à son profit sa position de producteur unique. Il faut donc contraindre l'entreprise à tarifier au coût marginal, et, dans le cas de coûts moyens élevés, couvrir ses pertes. « Les conditions dans lesquelles doit être gérée l'entreprise (...celle à rendements croissants) s'écartent ainsi notablement du schéma concurrentiel pur. Elles supposent une intervention publique assez étroite. Ce fait explique que les entreprises placées dans des situations analogues reçoivent souvent le statut de services publics ». (Edmond Malinvaud, 1979).

Les effets externes et autres indivisibilités. Certains effets de production et de consommation échappent au marché, à la valorisation monétaire des choix économiques que ce dernier doit théoriquement fournir pour que l'agrégation de décisions individuelles se transforme en un bien-être collectif. Par exemple, l'activité de recherche-développement d'une entreprise peut être réutilisée dans le processus productif d'autres entreprises (n'oublions pas que, bien avant ses premières applications civiles, *internet* a été financée par et pour les militaires). Autre exemple très classique, les « effets de pollution », dans la mesure où ils ne donnent pas lieu à une sanction pécuniaire proportionnelle à la dégradation de l'environnement occasionnée, entraînent une distorsion dans l'allocation des ressources : l'entreprise polluante produit trop au regard de l'optimum social. Autre circonstance, les « biens collectifs », non exclusifs, non rivaux, dont l'exemple type est le phare : on ne peut pas *exclure* un individu qui déclarerait ne pas être disposé à le payer ; il n'y a pas non plus de *rivalité* d'usage entre un consommateur et un autre, le bien est consommé collectivement. Cette fois, au contraire du cas de pollution, l'entreprise privée non régulée ne produit pas assez : il n'y a pas de marché pour son produit.

Les activités de réseaux, secteurs des communications, des transports ou de l'énergie, génératrices de rendements croissants et d'effets externes positifs, sont reconnues dans la théorie microéconomique comme relevant des deux critères techniques précédemment présentés et justifiant l'intervention publique. C'est sur la base de ces « effets externes et rendements croissants » propres aux grandes entreprises nationales que s'expliquera en France l'importance de la *politique industrielle*³² et, ainsi, une certaine pérennité du système mis en place au sortir de la guerre. En général, *l'avenir* se prépare dans le secteur

32. Les Grands Programmes Industriels des années 1960 : « Plan Concorde », « Plan calcul », « Plan télécommunications », etc.

public (la Recherche & Développement *high-tech* des entreprises publiques, vitrine de la France) tandis que le secteur privé se cantonne à ce qui n'est pas stratégique. C'est ainsi que le « service public » a pu être justifié par la « théorie normative de l'économie publique », mise au point par les ingénieurs-économistes, essentiellement français. On en déduit le tableau I suivant :

I. Premières « justifications » du champ du secteur public au sortir de la guerre, le versant technique		
Critère technique	Rendements décroissants et biens « normaux »	Rendements croissants ou biens collectifs
Mode d'intervention	Secteur privé	Secteur public

Néanmoins, ces critères purement technologiques ne suffisent pas à justifier le mouvement de nationalisation. Ainsi, on le sait bien, la nationalisation de *Renault* ne répond pas à un quelconque impératif technique. De même, en comparaison internationale, il serait difficile d'expliquer que des activités identiques, par exemple, la construction mécanique, l'avionique, ou le secteur des assurances, aient pu être considérées, au même moment, comme fonctionnant sur un principe des rendements croissants en France justifiant ainsi leur nationalisation, et sur un principe opposé en Grande-Bretagne. Plus fondamentalement donc, et pour vraiment expliquer les contours *effectifs* du service public français, il faut aller au-delà des seules logiques « ingénieriales ».

En 1945, l'extension de l'intervention de l'État est telle qu'elle dépasse largement les seules délimitations techniques et économiques. Ainsi en est-il, bien sûr, de la protection sociale et de l'éducation, avec une réaffirmation très forte, quasi-systématique, des secteurs publics d'enseignement et de santé (hospitalière, du moins). C'est la *tradition politique de l'État français*, sa définition et son articulation à l'égard de la société, qui va alors s'avérer la plus convaincante pour « l'exégèse » des choix opérés à l'époque.

La préexistence de la « force publique »

En droit français, préexiste une notion de « force publique », sollicitée au moment de la Révolution, et destinée à affirmer la garantie *pratique* d'exercice des Droits Fondamentaux (voir encadré 3, la Déclaration des droits de l'homme de 1789). Ce besoin de « force publique » est réaffirmé, précisé, voire amplifié dans la Déclaration des droits de l'homme de 1946 (art 9-13, encadré 3), de même que par le propos de René Capitan, défendant la nouvelle Constitution, le 8 mars 1946 devant l'Assemblée Nationale :

« La liberté a besoin, pour être effective, que l'État organise de grands services publics ».

3. Déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1946

1789 (Art.12,13,16)

Art. 12.

La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Art. 13.

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

(...)

Art. 16.

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

(italique des auteurs)

1946 (art.9-13)

9. Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.

10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

12. La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

13. La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.

La déclaration de 1946 va donc plus loin que celle de 1789 : l'État est toujours désigné comme l'opérateur de la « liberté effective » des individus ; mais une partie du *champ* de l'intervention publique se voit aussi désormais inscrite d'emblée dans la Constitution : éducation (article 13), santé (article 11). Les modalités de l'intervention sont elles aussi données (article 9) : le monopole se transforme en une « propriété collective » (là les économistes de l'époque peuvent y trouver leur compte, Gendarme, 1950) et, bien plus, tout « service public » est susceptible de cette même collectivisation (sans, cette fois, que la théorie économique ne soit concordante : c'est le caractère « national » qui est invoqué, cf. plus loin, le paragraphe sur les *modernisateurs* qui confirmera cet « esprit national » sous-jacent à la formation des grands services publics d'après-guerre). Cette interprétation de la « force publique » comme garantie de l'exercice des *Droits fondamentaux* était restée latente sous le régime de l'État libéral, la force publique se cantonnant en France à une gestion (décentralisée) de l'urgence miséreuse, puis de quelques infrastructures (voir la première section de l'article³³). C'est seulement à la libération de 1945, avec l'unification des « forces sociales » autour du projet de reconstruction nationale (partis politiques, syndicats, mouvements résistants — gaullistes et à gauche), qu'elle s'est vue réaffirmée, consolidée, et, on peut le dire, réellement mise en œuvre dans le régime démocratique.

— Elle fait cependant écho à un certain juridisme « romano-germanique » plus ancien, qu'il est habituel d'opposer à la « *common law* » anglo-saxonne : dans la tradition romaine, l'État, et son droit, serait premier, et la société en résulte. Cette tradition politique « tutélaire », continuation directe de la nature seigneuriale de l'Ancien régime, fait de l'État l'initiateur et le guide de l'action collective (notamment ses activités régaliennes : défense nationale, police...). Ainsi, malgré l'affirmation en France de « l'état de droit » depuis presque deux siècles, une grande dissymétrie continue d'exister entre le public et le privé ; en témoignent, comme on l'a déjà vu, les régimes de droits différents, droit public et droit privé, et la notion « d'intérêt général », qui suffit, en droit français, à justifier l'intervention publique, à tel point que l'un et l'autre (l'intérêt général et la force publique) sont indissociables et circulairement imbriqués : la puissance publique est *définie* par l'intérêt général mais elle a aussi toute latitude pour *définir* l'intérêt général³⁴ ; ce qui évidemment lui laisse une marge de manœuvre considérable. Dans les pays anglo-saxons, le *pouvoir* public est, au contraire, systématiquement contrebalancé par un pouvoir judiciaire indépendant et

33. Il avait sans doute fallu, avant tout, rompre clairement avec la toute-puissance de l'État monarchique, ce qui explique peut-être que, dans un mouvement de balancier entre les libertés individuelles et politiques et leur garantie d'exercice pratique par l'État, la balance ait penché plutôt du côté libéral...

34. D'où l'amalgame vu en introduction entre la définition fonctionnelle des services publics et sa définition organique (c'est-à-dire avec les institutions en charge de leur exécution) ; entre « le fait et la norme ».

surtout non spécifique (le « droit public » serait un non-sens), qui assujettit beaucoup plus nettement « l'administrative power » à la souveraineté populaire.

— Elle rappelle aussi par ailleurs les analyses des philosophes de l'économie qui, de J. Rawls (1993, par exemple) à A. Sen (1983) et S. C. Kolm (1985), ont bien vu les dimensions pratiques du « contrat social libéral », qui exige, « pour qu'il puisse se faire », un degré relativement élevé d'implication de l'État dans la société, ne serait-ce que pour fournir les éléments minimums d'une capacité de choix : éducation, santé, ration alimentaire minimale...

On peut maintenant voir comment le tableau I devrait être enrichi pour mieux rendre compte de la réalité de la « force publique » durant cette période :

2. On ajoute un critère de « justification », pour une meilleure adéquation au champ effectif du « service public à la française », le versant politique

Critère technique Critère politique	Rendements décroissants	Rendements croissants ou biens collectifs
Le bien ou le service ne participe pas des droits fondamentaux	Secteur privé	Secteur régulé (monopole)
Le bien ou le service participe des droits fondamentaux	Secteur public ou secteur privé sous tutelle	Secteur public

Le critère précédent (exposé au tableau I), exclusivement technique, n'est plus suffisant. La délimitation du périmètre des services publics renvoie donc aussi à un « choix politique » (une vision des Droits de l'homme et de leur praticabilité) : l'État doit être présent dès lors que les Droits Fondamentaux sont en jeu. On peut faire deux remarques :

— On obtient donc ici une définition « active » du champ du service public, non plus « en creux » comme simple complément utilitariste des imperfections du marché, mais comme le *volet pratique d'un projet de société* (Lyon-Caen (1996) y verra le principe fédérateur pour la construction européenne : cf. la dernière section de cet article) ;

— Où est alors la limite de l'intervention de l'État ? Cette notion extensive de « service public » ne donne aucune limite pour le périmètre des activités susceptibles d'être érigées en services publics. On retrouve le problème de la confusion entre la norme et le fait : l'État est à la fois responsable de la définition du projet et vecteur opérationnel de sa réalisation.

Au total, le développement du service public en France s'est effectué dans le cadre d'un « projet de société ». Les forces qui gouvernent le

champ du secteur public s'avèrent donc *politiques*, bien plus que techniques ou strictement économiques (orthodoxes). On peut trouver confirmation de cette hypothèse dans l'histoire politique de la France au second XX^e siècle, l'histoire des « modernisateurs ».

Les « modernisateurs » : l'expansion économique conduite par les grands corps

Il faut remonter à l'immédiat après-guerre, voire en deçà (les années 1930), pour se faire une idée précise de ce groupe d'influence particulièrement important pour expliquer une certaine « conception française des services publics », une idéologie (perdue) qui prétendait (et réussissait à...) organiser l'*expansion économique* par le relais de la haute administration.

Dans les années 1930, un groupe informel, *X-crise*, né à Polytechnique sous l'impulsion de quelques jeunes ingénieurs-économistes, s'était créé avec pour ambition de renouveler le débat sur le sujet de la grande crise (le penseur phare d'alors est Rueff qui n'y voit guère que l'effet d'entraves au libre commerce). Ces jeunes économistes, Boris (Roland, puis Georges, son frère qui initiera Mendès-France à la pensée keynésienne, voir *infra*), Coutrot, Dessirier, Sauvy, Uri, Vincent, ont d'abord travaillé sur les idées, non pas de Keynes, qui à l'époque n'était pas connu, mais sur celles de « précurseurs » tels que Divisia, Grünig, Nogaro, et Schumpeter, dont la *Théorie de l'évolution économique* commence à pénétrer le milieu académique grâce à Perroux, un autre membre occasionnel de *X-crise* plus implanté à l'université (les facs. de Droit). L'autre « corps » qui comptera alors beaucoup, c'est l'Inspection des finances, dont certains membres, Bloch-Lainé, Denizet, Gruson, participent aussi à *X-crise*, ou s'en rapprochent. Emergeront ainsi, de cette confrontation entre ingénieurs et fonctionnaires au début des années 1930, deux idées fortes : la première est celle de la nécessité de ce qu'on appellerait aujourd'hui une *comptabilité nationale* afin de mieux percevoir intellectuellement le *niveau* mais aussi les *mécanismes* du revenu national (l'idée macroéconomique d'un bouclage ou d'un « circuit » de l'activité économique) et, surtout, afin de ne plus manœuvrer à l'aveugle lors, s'il y a lieu, de la prise de décision politique ; la seconde, beaucoup plus audacieuse encore, est celle de *planification* de l'expansion économique (on parle alors de *planisme*, en Belgique, avec Henri De Man, mais aussi en France, par exemple dans un ouvrage du Saint-Simonien Jean Coutrot paru en 1936, *l'Humanisme économique*), s'opposant à l'idée jusqu'alors dominante que l'activité économique s'identifie à la chronique boursière et qu'il n'y a pas lieu d'intervenir. Parallèlement, mais apparemment sans beaucoup de

relations³⁵, Jean de Largentaye (un inspecteur des finances) traduit la *Théorie générale* de Keynes et Boris (Georges, cette fois, qui dirige un journal de gauche) se charge de faire connaître ses thèses.

Les premières traductions concrètes de ce travail sont minces, elles restent d'abord très informelles : Paul Reynaud fait contacter Sauvy en 1934 pour avoir son avis sur l'inflation. La persistance de la dépression en 1936 aboutit à la naissance du *ministère de l'économie nationale* dont l'objectif est de coordonner l'action des différents ministères ; sans beaucoup de réussite³⁶. Sous le second gouvernement Blum, G. Boris devient directeur de cabinet de Blum, et Mendès-France, son ami proche, sous-secrétaire d'État au Trésor ; ils tentent d'intégrer au Projet de loi de finance d'avril 1938 la notion « d'investissement comme moteur de l'expansion » (le multiplicateur keynésien y est expliqué dans « l'exposé des motifs »³⁷), mais le Projet de loi n'est pas voté par le Sénat et Daladier remplace Blum le 10 avril. Seule vraie traduction concrète de ces idées nouvelles, en novembre 1938, Paul Reynaud, appelé par Daladier au ministère des Finances, fait voter un décret-loi créant un Institut de conjoncture, dont Sauvy prendra la direction.

La guerre semble venir interrompre, un temps, cette première ambition réformatrice, « troisième voie » entre le discours libéral et une doctrine marxiste radicale. Mais l'idée de planification se voit cependant reprise par le gouvernement de Vichy, peut-être parce que les fonctionnaires cités plus haut restent un temps à leur poste, mais surtout parce que le dirigisme économique est conforme à l'idéologie vichyste, tout autant qu'à l'exemple et aux besoins de l'occupant allemand (les Allemands ont pratiqué dans les années 1930 un dirigisme économique relativement intense, dédié à la préparation de la guerre, et « théorisé » par le fameux docteur Schacht). Ainsi, l'appareil statistique continue-t-il de se développer dans le cadre du Service national de la statistique, SNS, ancêtre de l'INSEE. Ainsi, un certain travail préparatoire au « plan » est-il déjà mené au ministère de la Production Industrielle, chargé de répartir les produits industriels frappés de pénurie³⁸. De son côté, Perroux, à l'université, fonde en 1944 l'ISEA,

35. Denizet : « A X-crise, personne ne parlait de Keynes. (...) ; pratiquement, il n'a été connu en France qu'après la guerre. A l'époque, j'ai lu Fernand Grünig, un Allemand qui, avant Keynes, avait eu l'idée d'une comptabilité nationale ». *Propos recueillis par F. Fourquet, op. cit.*, p 21.

36. Les ministères restent en concurrence ; ils ont du mal à se coordonner.

37. *Projet de loi tendant à donner au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour mettre la nation en état de faire face aux charges qui lui incombent et spécialement aux besoins de sa défense* ; *Journal Officiel*, Chambre des Députés, annexes 3936 à la séance du 5 avril 1938.

38. Paxton (1973), dans *La France de Vichy*, fait naître les « modernisateurs » précisément à cette période : « Croissance planifiée et productivité, voilà le refrain du jour. C'est sous Vichy que les chantres de la croissance, d'isolés qu'ils étaient, sont devenus la voix du peuple. Le Ministère de la Production Industrielle s'apparentait plus aux expansionnistes des années 1960 qu'aux protectionnistes des années 1930. (...) Le rêve d'un vieux pays tenant tête à ses voisins plus fastueux grâce à son équilibre et à son esprit d'épargne est presque totalement éclipsé par la conception dynamique d'une France nouvelle, qui rivalisera avec les autres puissances par son essor, sa vigueur et sa croissance économique. C'est alors qu'une génération de techniciens et de patrons ont acquis une expérience nouvelle et un pouvoir nouveau ». pp 322, et 331-332.

qui aura, entre autres, un rôle extrêmement important pour la connaissance et la diffusion des travaux étrangers (la statistique économique et la comptabilité nationale se développent aussi aux États-Unis et en Grande-Bretagne).

C'est au sortir de la guerre que l'ensemble va prendre forme. La Résistance aura, bien sûr, elle aussi, contribué à préparer le terrain : outre les acteurs déjà cités, deux grands personnages sont apparus dans le paysage, Moulin et Monnet. Moulin rédige le programme du Conseil National de la Résistance (CNR). À Alger, le gouvernement provisoire fait se rencontrer Mendés-France et Monnet. Tous deux à des postes différents (Mendés est plus « politique »), ils sont chargés par de Gaulle, conformément au programme du CNR, de la préparation économique de la Libération. Ils convergent sur l'idée commune de « planification » (Monnet élabore son plan à Alger, et le propose dès 1944) et fédèrent ainsi les jeunes économistes, d'*X-crise* et d'ailleurs³⁹, qui lui sont favorables. De Gaulle fait une place importante à ces « hommes nouveaux », qui ont le bon goût de faire écho à son volontarisme politique par leur volontarisme économique⁴⁰. Le retour de puissance de la France est alors indissolublement liée au niveau et à la croissance de sa richesse économique. D'une certaine manière, les leçons du passé ont été tirées (les années 1930, l'échec relatif de la France sur le plan économique), et désormais peut s'installer en France une *alchimie*⁴¹, quelque peu étrange toutefois, entre l'esprit de la Résistance, les expériences administratives de Vichy, et l'expansion économique volontariste. Claude Gruson⁴² décrit ici l'héritage de Vichy : « Voici ce que nous laissèrent la guerre et Vichy ; le ministère de l'industrie et le travail de réflexion qui, sous son inspiration, fut l'œuvre de certains comités d'organisation, et qui prépara certainement les industriels à l'idée d'une rénovation du système de production ; le système de répartition des matières premières ; et enfin le corporatisme bancaire ». De son côté, Simon Nora résume bien l'état (« l'État... ») d'esprit hérité, cette fois-ci, de la Résistance : « Je suis passé directement du maquis à l'ENA et je dois dire que je ne me suis pas senti dépaysé. J'ai certes fait sauté moins de trains rue Saint-Guillaume qu'autour du Vercors, mais déontologiquement, l'esprit n'était pas très différent (...). On allait dans

39. Monnet vient du privé, de la banque. L'équipe se complète avec des jeunes talents tels que Etienne Hirsch (du privé aussi), Simon Nora (très jeune, 24 ans à la Libération).

40. C'est la thèse des deux livres, celui de F. Fourquet (1980) et celui de B. Gaïti (1998), qui nous ont principalement servi pour cette section historique : pour de Gaulle, les modernisateurs tombent bien, car ils fournissent les moyens techniques de la « prophétie gaullienne » du renouveau français ; de leur côté, les modernisateurs s'allient à de Gaulle car ils voient en lui l'occasion d'appliquer leur ambition politico-économique (leur pari réformateur). C'est au moment de la naissance de la V^e République que l'imbrication de l'Administratif, du Savant, et du Politique se trouvera à son apogée. Pour preuve de cette alliance, on peut voir aussi « Une Mémoire Républicaine » de Jean-Marcel Jeanneney (1997), « universitaire-ministre » de Gaulle dès 1958, et — est-ce un hasard ? — président-fondateur de l'OFCE en 1981.

41. Le terme est de François Fourquet p.48.

42. Claude Gruson (1968), p35.

l'administration comme on entrerait en religion : pour continuer le combat ». *Servir l'État* par Marcel Gauchet (1986).

C'est donc sur cet élan fondateur que va se développer en France en 1945 une véritable symbiose (une « synarchie »⁴³) entre une technocratie modernisatrice et une volonté de puissance politique, magnifiée tant par les échecs des années 1930 que par la sortie gaullienne de la guerre : le haut-fonctionnaire à « l'avant-garde » de la reconstruction économique et sociale (une expression de Brigitte Gaiti, 1998). Cependant, se pose très vite la question des relais opérationnels du projet : le Commissariat au Plan s'est formé, mais il ne peut pas tout faire à lui tout seul ; l'ENA créée en 1945 (reflet évident de l'élan modernisateur et acte fondateur de celui-ci) est encore trop jeune. Sur ces deux points, quelles organisations et quelles ressources humaines mobiliser, *les Services Publics*, ceux préexistants (SNCF...), ceux en phase de nationalisation (Energie...), et les Grands Corps (Ponts et Chaussées, Mines) vont venir relayer l'ambition des modernisateurs. Ils en seront le « bras armé » naturel, ce d'autant plus facilement qu'une partie des modernisateurs, on l'a vu, sont eux-mêmes issus de la haute administration. On assiste alors, dans les années 1945-1950, à une phase de centralisation exceptionnelle des services publics. Sous le double mouvement de la volonté dirigiste des modernisateurs et de la perte de crédibilité des échelons locaux sous Vichy, *une administration désormais extrêmement centralisée et interventionniste se met, toute entière, au service de la reconstruction puis de « l'expansion »*⁴⁴. Cet élan est cohérent avec, d'une part, le plan Marshall qui exige, à lui seul, des pays européens une planification publique du fonds d'investissement, et, d'autre part, la diffusion internationale des théories de Keynes, qui met en phase les États-Unis, la Grande Bretagne et la France, ne serait-ce que dans l'effort de construction d'une comptabilité nationale.

Après 1945, sous la IV^e République, l'influence des modernisateurs, leur proximité avec la puissance politique notamment, n'a pas été toujours aussi idyllique : le libéralisme d'un Pinay conseillé par Rueff met, par exemple, un coup d'arrêt à la pénétration de l'administration d'État par les modernisateurs initiaux (Bloch-Lainé perd la Direction du Trésor, Gruson se voit « placardisé » au SEEF) ; ils prennent le parti de porter leurs thèses sur la place publique, en créant *l'Express*, ou se rabattent sur le champ universitaire (ils investissent Sciences Po). Mais l'ossature créée au sortir de la guerre leur survit très largement,

43. Le terme est utilisé par Simon Nora (propos recueillis par Fourquet (1980), p 33). Voir également Baruch (1997).

44. Jean-Claude Thoenig (1987) décrit dans *L'ère des technocrates* comment, par exemple, l'administration des Ponts et Chaussées initialement décentralisée, et « ancrée dans la société rurale locale » du XIX^e siècle, se retrouve intégralement structurée par le ministère de l'Équipement à la fin des années 1960 et, de ce fait, entièrement dirigée de Paris par les ingénieurs de l'École nationale des Ponts et Chaussées.

au-delà des heurts politiques du régime parlementaire⁴⁵. Pour longtemps — *i.e.*, bien sûr, par la suite sous la V^e République, et ce, au moins, jusqu'en 1981 —, la machine technocratique, conduite par les « *grands commis de l'État* », s'installe, se consolide, et s'institutionnalise dans les « services publics français » : « L'emprise de la haute administration sur le pouvoir exécutif apparaît comme la caractéristique essentielle du système politico-administratif de la V^e République. (...) La professionnalisation technocratique des hauts fonctionnaires qui définissent comme ils l'entendent l'intérêt général l'emporte sur la professionnalisation du personnel politique traditionnel »⁴⁶.

En résumé, cette histoire des « modernisateurs » aide à mieux comprendre pourquoi les services publics sont, en France, *historiquement* (même si, de façon normative, la stricte orthodoxie aurait pu souhaiter un cantonnement plus étroit de leur mission), « *autre chose* » qu'un simple complément utilitariste du marché. Ils se sont développés au service d'une ambition politique, une « vision » de *l'intérêt général* de la France, et ont participé, de fait, à la cristallisation d'une prophétie *élitiste*, quasi-autocratique (« venant d'en haut » en tous cas), et bien peu validée par la raison économique classique. C'est *l'ambition national(ist)e* qui est première et qui explique en 1945 *l'ampleur du secteur public*. « Cette conception volontariste, incarnée en la présence du hauts fonctionnaires modèles, contribue à modifier les représentations légitimes (...). C'est la conception du rôle du fonctionnaire dans la décision publique qui est réévaluée : d'exécutants dociles, ils prétendent désormais initier les réformes au nom de l'État. Ce sentiment de leur propre autorité (...) les portent parfois à se sentir porteurs de l'avenir du monde, ou tout le moins *appelés* à en modifier le cours ». Brigitte Gaiti, *op. cit.*

45. Certains diront que la IV^e République, échec notoire sur le plan politique, est une réussite sur le plan administratif et économique. Voir l'avant-propos de la réédition de 1981 du livre de Julliard (1968). Voir aussi Elgey (1965).

46. Pierre Birnbaum (1977, édition 1997). L'auteur montre que l'influence technocratique trouvera son point d'orgue dans la septennat de Giscard d'Estaing, pour périlcliter ensuite sous Mitterrand : « À vrai dire, un réel changement est survenu à partir de 1981 au niveau le plus élevé de l'État : à la différence du général de Gaulle, de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand ne provient pas lui-même de la haute fonction publique mais bien du personnel politique professionnalisé des Républiques antérieures. (...) Dès lors, la situation prévalant à l'Élysée se répète peu ou prou dans les Grands Corps (...). L'américanisation du système politique entamerait profondément la spécificité du système politique français. Ses conséquences sur les valeurs des hauts fonctionnaires ne peuvent qu'être immenses : leur destin étant à ce point lié ouvertement aux fluctuations politiques, leur attachement au service public et à son idéologie ne peut que décroître ; au contraire, la tentation de monnayer un fructueux pantouflage dans le secteur privé risque de se donner libre cours, qui revient à concevoir la carrière davantage en termes d'intérêts que de nobles servitudes résultant de fonctions publiques et prestigieuses vis-à-vis de l'ensemble du corps social ». C'est donc tout un état d'esprit, celui de la fonction publique, qui se transforme. Suivent des références bibliographiques (non innocentes !) à Yves Meny : 1992, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard ; et 1992, « La République de fiefs », *Pouvoirs*, n° 60.

Au-delà des « hauts fonctionnaires » sur lequel nous avons mis l'accent ici — car, sur la détermination de la frontière elle-même, ce sont eux qui apparaissent décisifs —, il faudrait préciser que cette extension du rôle de l'État pouvait trouver, sur le fond essentiel de ses missions, des soutiens ailleurs que dans l'élite administrative : les syndicats, les partis de gauche, et en général l'ensemble des forces économiques et sociales sortent de la guerre avec une vision renouvelée de l'économie politique : l'économie est, à cette époque, mise au service du « projet de société » (vu au début de cette section : donné par le programme du CNR et validé par la Constitution de 1946) et le secteur *public* devient le *laboratoire concret* de cette société nouvelle : il propose des modalités de gestion originales ; il affirme des standards de rémunération et de conditions de travail. En bref, l'étatisme des modernisateurs met en œuvre un certain « fordisme à la française » (comme mode de régulation et de croissance⁴⁷) dans lequel le secteur *public* est lui-même à l'origine des innovations institutionnelles qu'avait pu générer aux États-Unis l'entreprise fordienne (nouveau rapport salarial, redistribution des fruits de la croissance, etc.). C'est le modèle français « plan-(état-)marché », voulu par l'élite mais aussi validée par les forces sociales⁴⁸.

Enfin, on pourrait soutenir, avec Pierre Birnbaum par exemple, que les années récentes tendent à inverser le mouvement : la mission modernisatrice est abandonnée ; au minimum, elle semble chercher à mieux se caler dans le moule de la raison économique standard. De fait, c'est le premier septennat de Mitterrand qui marquera cette mutation⁴⁹.

47. Ici, c'est la « Théorie de la Régulation » qui guide ces propos. On peut par exemple se référer à M. Aglietta, R. Boyer, Y. Saillard, ou B. Theret et à leur publication dans la revue *L'Année de la Régulation*. D'une certaine manière le livre fameux de A. Le Pors, *les Béquilles du Capital*, écrit en 1977, transpose bien cette idée d'un modèle « pseudo-fordien » français, dans lequel c'est l'État, en lieu et place de l'entreprise fordienne, qui réorganise, recapitalise, et rénove le capitalisme. On parle ainsi de « Capitalisme Monopoliste d'État ».

48. Pour un débat critique sur l'origine du secteur public français et ses soutiens, mouvement « venu d'en bas » versus « guidé d'en haut », voir Andrieu, Le Van et Prost (1986).

49. L'imbrication des technocrates et du pouvoir politique n'est pas en France totalement terminée, malgré le coup d'arrêt porté par les septennats de Mitterrand. Les « clubs », le Club Jean Moulin puis la Fondation Saint-Simon, témoignent de la volonté persistante des intellectuels français d'influer sur la décision politique. Autre modalité contemporaine, le CAE (Conseil d'Analyse Économique) perpétue d'une certaine manière l'ambition « modernisatrice » (mais la forme est empruntée cette fois au modèle anglo-saxon des *councils* et autres *committees*) : de nombreux ingénieurs-économistes, X-ENSAE par exemple, en sont membres.

Les services publics français aujourd'hui, entre l'Europe et les régions

Le désengagement « fin de siècle », vers de nouveaux principes d'intervention...

Pour compléter ce rapide historique de la notion de service public en France, il apparaît maintenant nécessaire de tenter de retracer les évolutions les plus récentes : 1983⁵⁰-2000. Il s'agira, d'abord, de constater que les formes d'intervention évoluent. Même préservée dans son principe, l'intervention publique, surtout lorsqu'elle est nouvelle et que ses modalités peuvent réellement faire l'objet d'un choix (voir l'exemple récent des licences UMTS), n'est plus que très rarement réalisée sous la forme d'un monopole intégré de secteur public (voire du « ministère intégré »), tel que l'histoire française avait pu l'engendrer dans l'immédiat après-guerre. Le champ du « secteur public » (l'État en tant qu'opérateur) s'est ainsi vu considérablement redéfini au cours de la période, dans le sens — faut-il le préciser ? — *d'un retrait de l'intervention publique* en matière de production de biens et services : segmentation d'activité d'abord, puis, ouverture à la concurrence ou plus radicalement privatisation. Nous décrirons le mouvement à la fois au niveau national, puis au niveau local.

— Au plan national d'abord, le temps des grandes entreprises publiques mises au service des grands choix étatiques de politique industrielle semble révolu : c'est à partir de 1986 (puis en 1993) qu'un programme officiel de privatisation gouvernemental a véritablement cherché, dans un contexte de libéralisation de l'économie mondiale, à réduire l'influence de l'État dans l'activité productive⁵¹. Banque, assurance, sidérurgie et plus généralement toutes les industries manufacturières sont autant de secteurs dans lesquels l'État s'est désengagé. Les grands réseaux nationaux — électricité, téléphone, transport ferroviaire — sont encore assurés par des monopoles publics comme EDF,

50. Nous ne traiterons pas ici des nationalisations de 1981. Leur justification (le programme des « Champions Nationaux » auquel participait J.-P. Chevènement) s'inscrit dans la lignée des argumentations d'après-guerre (concessions au Parti Communiste et vision « Modernisatrice »). Compte tenu, cependant, du revirement rapide intervenu en 1983, nous considérons qu'elles relèvent plus de la parenthèse historique que du mouvement de fond. Ce point de vue est conforté, nous semble-t-il, par la mise en œuvre, par le même gouvernement, dès 1982, de la politique de décentralisation qui a *de facto* fortement contribué à une plus grande délégation des missions de service public vers le secteur privé (voir suite).

51. Sans être exhaustif, on peut citer par ordre chronologique : les privatisations de Saint-Gobain et Paribas (1987), BNP, Rhône-Poulenc et UAP (1994), ELF (1995), La Seita, Usinor-Sacilor et Pechiney (1996). Puis, plus récemment et avec ouverture partielle du capital : Renault, CGM, AGF ; et le Crédit Agricole, tout dernièrement.

France Télécom⁵², ou la SNCF⁵³. Mais les signes avant-coureurs du démantèlement puis de la mise en concurrence sont visibles, quand ils ne sont pas explicitement prévus dans le cadre des directives européennes (voir suite). En revanche, les services sociaux (éducation, santé) ne semblent pas, à l'heure actuelle, atteints par le mouvement de libéralisation, même si émergent ici ou là des discours prônant celui-ci⁵⁴.

— Au niveau local ensuite⁵⁵, mais c'est devenu un niveau primordial depuis les lois de décentralisation de 1982, les services publics fonctionnent essentiellement aujourd'hui sur le principe accentué de la « délégation de service public », par exemple les services publics dits de proximité comme la distribution et le traitement de l'eau ou le ramassage des ordures. Cette forme d'intervention n'est pas nouvelle, elle était largement pratiquée avant-guerre⁵⁶, c'est-à-dire avant que la phase de reconstruction et les premiers plans français ne mettent en place une vision du secteur public quelque peu monolithique (hiérarchisé, centralisé, et structuré par les Grands Corps, voir *infra*). Mais à partir des années 1980, on assiste à une véritable réactivation de ces modalités *intermédiaires* d'action publique : essentiellement mixtes, entre État et marché⁵⁷ ; en rupture avec le « tout ou rien » des années précédentes. Ce renouveau des modalités d'intervention semble suggérer une attitude circonstanciée, orientée, non pas seulement sur le critère de « rendement croissant », mais sur un diagnostic au cas par cas de la possibilité de faire réaliser, ou non, par le secteur privé la mission de service public.

Pour résumer, on peut considérer que trois grands facteurs ont pu jouer, en dynamique, sur la vague de libéralisation ; et qu'un quatrième élément (l'information) va néanmoins nous en donner la limite.

— Le progrès technique, d'abord, a pu dans certains cas conduire à modifier les caractéristiques de la fonction de production : certaines

52. En 1991, transformation des PTT en deux entreprises publiques, La Poste et France Télécom.

53. En 1997, la réforme de la SNCF a transféré la propriété du réseau à un établissement public — le RFF — auquel la SNCF acquitte des péages. Cette opération ouvre la voie à une concurrence entre exploitants ; différentes sociétés pourraient ainsi faire circuler des trains sur le réseau, sous réserve de payer des péages au RFF.

54. Bébéar C., 1995, *Protection sociale et charges sociales : pour un changement radical du système !*. Zimmern B., 2000, *Les profiteurs de l'État*.

55. On peut parler en France de « changement silencieux » (par contraste avec l'Angleterre, par exemple, où le « changement » a été assorti d'un bruyante publicité, voir notamment Dominique Lorrain, 1995) au sujet des services publics locaux, qui ont été, dès 1983, « privatisés de fait » par nombres de mairies utilisant la technique de la « délégation de services publics » (Eaux, etc.), qui recouvre plusieurs modes de gestion : affermage, concession, régie intéressée, gérance.

56. à noter que le régime de concession français inventé au XIX^e siècle est aujourd'hui la référence du mécanisme du « Private Finance Initiative » (PFI) instauré au Royaume-Uni dans les années 1993-1994 !

57. La forme extrême de ces modalités d'intervention (la plus proche du marché) est « l'autorité de régulation indépendante » (telle que l'ART, pour les télécommunications), qui se contente de faire respecter un cahier des charges à des entreprises privées « en charge d'une mission de service public ».

activités à « rendements croissants » se sont vues transformées en activités dites normales. C'est le cas semble-t-il du secteur des télécommunications où les innovations technologiques ont permis l'adoption d'un réseau hertzien plutôt que filaire. Malgré des coûts d'entrée restant considérables, une concurrence a été rendue possible grâce aux nouveaux supports et protocoles de communication.

— L'idée, en provenance de la théorie économique (pour le dire vite), précisément de la théorie des marchés contestables (toujours pour le dire vite), de la « segmentation » d'activité : on parle parfois de « désintégration » des entreprises publiques. En bonne théorie, il est toujours possible d'envisager de décomposer des activités traditionnellement intégrées de services publics en plusieurs segments, certains d'entre eux pouvant alors être soumis, au minimum, à un principe de contestabilité concurrentielle, au maximum, à une « privatisation ». Un exemple est le cas des cantines scolaires, historiquement intégrées au service public d'éducation, mais *a priori* parfaitement séparables de celui-ci et, à ce titre, ouvertes à la concurrence. Un autre exemple serait la segmentation de l'activité ferroviaire, décomposée aujourd'hui entre son activité de construction et d'entretien du réseau (RFF) et une activité de transports des marchandises et des hommes (SNCF) ; ces deux segments sont liés par le processus productif mais le segment aval peut être exposé à la concurrence, à condition que les entreprises concurrentes « louent » le réseau amont.

— Il faut bien cependant, au-delà de toutes ces bonnes raisons invoquées pour restreindre le champ des services publics, rappeler les mauvaises ; et se demander dans quelle mesure cette *justification rationnelle* de la réduction du champ de l'intervention (les évolutions technologiques, les segmentations) n'est pas aussi, tout simplement, une manière de « maquiller », à l'aide d'un discours théorique, un certain *rétrécissement* de la notion de services publics, imposé d'une part par les longues années d'austérité économique et de crise, et d'autre part par un revirement idéologique des justifications de la force publique : de l'État garant des Droits fondamentaux et acteur du social à un État n+1^{ième} entreprise de service. Le besoin de compétitivité internationale, la forte mobilité des capitaux, et les nouveaux critères de rentabilité imposés aux États-nations ont pu, en effet, conduire — dans une proportion qu'il est néanmoins bien difficile d'évaluer — à une sorte de « moins-disant » dans l'offre publique de services collectifs, à une contraction opportuniste des missions de l'État Providence (cf. Sinn (1997) pour la « théorie »). Ainsi, la vague libérale, outre une diffusion subjective par les idées, se diffuse-t-elle aussi *objectivement* (via la concurrence fiscale), car il serait bien difficile pour un État-nation seul de résister à un environnement d'État-nations libéraux pratiquant *majoritairement* le *dumping* socialo-fiscal.

En tout état de causes, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, le champ du secteur public s'est vu redéfini. L'effort est maintenant non plus de faire apparaître les *raisons* qui ont conduit à ce retrait, mais plutôt la *forme concrète* du repli : quelles sont aujourd'hui les frontières du désengagement ? Ou, *a contrario*, sur quelle(s) activité(s) fondamentale(s), ou quels critères, semble s'être, de fait, replié le secteur public français aujourd'hui ? Nous nous étions posés, dans la section précédente, la question de la limite de l'intervention de l'État dans un contexte où celui-ci était à la fois responsable de la définition du projet et vecteur opérationnel de sa réalisation. Nous pouvons aborder ici la même question mais dans un contexte où l'ambition opérationnelle de l'État est revue à la baisse. Le tableau 3 (prolongement du tableau 2) propose ainsi un nouveau résumé des critères adoptés pour délimiter le champ du secteur public. Le critère de « l'information », sa qualité et sa manipulabilité, va apparaître comme nouvelle délimitation de l'intervention. Il s'insère, d'abord « par la petite porte » (au cas par cas, en respectant *a priori* les anciens critères), avec le recours à la *délégation* de « missions de services publics » (qui, elles, persistent) :

3. Nouvelle « justification » : l'information

Critères techniques et informationnels	Rendements décroissants		Rendements croissants ou biens collectifs	
	L'information n'est pas manipulable	L'information est manipulable	L'information n'est pas manipulable	L'information est manipulable
Critère politique				
Le bien ou le service ne participe pas des droits fondamentaux	Secteur privé	Secteur privé	Secteur privé	Secteur privé
Le bien ou le service participe des droits fondamentaux	Secteur privé (délégation)	Secteur public	Secteur privé (délégation)	Secteur public

Le recours à la *délégation* suppose *ex ante* une définition claire de la mission et *ex post* un contrôle de sa réalisation ; toutes choses impossibles quand l'information est mauvaise ou « manipulable ». Par information manipulable, on entendra donc bien ici : tout type de défaut informationnel qui rend impossible la réalisation d'une mission sous la forme contractuelle. Les Anglo-saxons parlent parfois tout simplement de « *non-contractable information* » (Mulgan, 1998) : le niveau ou la complexité des informations cachées sont tels qu'il est impossible via un contrat (même excellemment défini) de faire réaliser la mission (de service public) par un agent autonome ; on préférera, en conséquence, le « modèle intégré » comme mode de réalisation de la mission. Cette caractérisation nouvelle du « cœur du service public » pourrait

s'appliquer par exemple à l'éducation primaire où, à la fois, la quantité, la qualité du service et l'effort fourni sont très peu mesurables et donc peu « contractables »⁵⁸. Deviendrait donc prédominant, si l'on veut bien faire confiance à cette classification, le critère de *contrôlabilité informationnelle*, toujours croisé avec le caractère de « biens fondamentaux » des biens et services. Mais prédominant au point même qu'il tendrait à effacer les caractéristiques techniques précédemment utilisées de « biens collectifs et de rendements croissants ». En effet, grâce à une systématisation des techniques de segmentation d'activité et de contrats optimaux, on pourrait même avoir (tableau 4) :

Entrée par la petite porte au début des années 1980 (au niveau des collectivités locales), le critère de l'information apparaît aujourd'hui primordial, l'histoire récente de secteurs tels que l'électricité, le gaz ou les télécommunications en sont des exemples ; les critères techniques (rendements) ont été effacés ; et c'est la « contractabilité » des secteurs qui semble maintenant justifier leur privatisation ou leur exposition à la concurrence. En général, sur les deux dernières décennies, cette nouvelle définition du « cœur du secteur public » a pu ainsi, dans les faits, autoriser une réévaluation puis un retrait de l'intervention de l'État *relativement important* : tant que la qualité de l'information est bonne et qu'un contrôle est possible sur l'entité en charge du service public, le mot d'ordre est : « faire faire plutôt que faire soi-même » et ce quelles que soient les caractéristiques techniques de l'activité. Le recours à la sous-contractualisation (comme c'est le cas dans l'armement) et au contrôle, à des fins de services publics, d'activités privées par des « Autorités de régulation » (comme c'est le cas dans les télécommunication) se généralisent très largement ; à tel point que peu de secteurs sont susceptibles d'y échapper. Même quand la mission persiste (les activités qui relèvent de « l'intérêt général » restent nombreuses, voire sont en augmentation⁵⁹), l'intervention publique n'est

4. La logique de « justification » poussée à son terme

	L'information n'est pas manipulable	L'information est manipulable
Critères techniques et informationnels		
Critère politique		
Le bien ou le service ne participe pas des droits fondamentaux	Secteur privé	Secteur privé
Le bien ou le service participe des droits fondamentaux	Secteur privé (délégation)	Secteur public

58. Le choix de cet exemple peut être contesté dans la mesure où il existe « un secteur d'éducation primaire privé sous contrat ». Néanmoins non seulement ce secteur est marginal, mais il apparaît surtout comme une concession accidentelle de la République, soit à la tradition catholique d'éducation, soit à certaines forces régionalistes.

59. En raison des nouvelles questions sanitaires et environnementales, on peut penser qu'effectivement elles croissent (crise de l'ESB, Encéphalopathie Spongiforme Bovine).

plus réalisée sous la « forme intégrée ». Cette nouvelle conception du champ du secteur public, orientée sur la manipulabilité de l'information, est soutenue par deux champs différents de la littérature :

— D'une part, une « économie de l'information », et ses dérivés en économie publique⁶⁰, qui autour de l'ouvrage programmatique de Laffont et Tirole (1993) cherche à définir, en présence d'asymétrie d'information, les conditions d'un « *contrat incitatif* » ; à repousser, donc, les limites du « contractuel ». Un *contrat incitatif* permet à des individus *a priori* non hiérarchisés (c'est-à-dire libres de contracter) d'entrer dans une relation où l'une des parties, « l'agent », exécute une action pour une autre, le « principal », sans que l'avantage informationnel — supposé pour l'agent — ne puisse conduire à pervertir l'action dans sa finalité sociale (exemple : le travailleur « paresseux » est débusqué par des propositions de contrats, jamais acceptées, comportant des rémunérations proportionnelles à l'*output*... Autre exemple : les unités administratives trop dépensières sont sanctionnées par des schémas de paiement qui, au lieu de rembourser les dépenses passées (*cost+*), fixent un forfait par tâches à réaliser (*price-cap*)). Cette théorie s'est aussi bien développée dans le champ des contrats privés (contrat de travail, relations actionnaires-dirigeants, contrats inter-entreprises) qu'en matière publique. Elle se voit ainsi appliquée au contrôle — à la « régulation » (le terme anglais) — des monopoles publics ou privés (la propriété du capital, publique ou privée, ne modifie pas fondamentalement le problème) : le monopole est un *agent* de l'État (ce dernier étant le *principal*) affecté à une tâche donnée : la fourniture d'un bien ou service⁶¹. Les « marchés publics » devraient alors, autant que possible, recourir à ce cadre d'analyse qui prescrit comment « faire-faire » sans se « faire-avoir ».

— D'autre part, un second champ de la littérature est concerné : c'est « l'économie des institutions », qui réfléchit sur l'articulation et les contours respectifs du couple *hiérarchie* et *marché*. Où doit s'arrêter le marché ? Et où commence l'organisation hiérarchisée ? Les travaux de ces institutionnalistes (Coase, Williamson) ont bien montré eux aussi

60. Pour faire l'histoire récente de ce champ, on peut citer l'article d'Akerlof (1970) qui étend l'analyse économique aux situations d'asymétrie d'information (sur la qualité du bien fourni, le vendeur connaît mieux le produit que l'acheteur), montrant, dans un premier temps, les échecs du « marché » — défini comme lieu d'échange instantané — et, par là même, un nouveau fondement pour l'intervention publique (Akerlof a reçu le prix nobel en 2001 pour ce type de travaux). Dans un second temps, la littérature, tout en intégrant ces problèmes informationnels, a montré qu'il n'y avait pas pour autant d'obstacle à faire réaliser certaine mission par le secteur privé ; il faut cependant bien définir les contrats, leur donner les bonnes propriétés incitatives.

61. Le bien est, soit consommé par l'État, soit consommé directement par le public. Laffont et Tirole proposent le terme « Procurement » pour le premier cas (il s'agit d'obtenir un bien économique, produit par une ou plusieurs entités juridiques autonomes, le principal étant lui-même l'acheteur du bien — un avion de combat, par exemple) et le terme « Regulation » pour le second cas (un bien économique, produit par une ou plusieurs entités juridiques autonomes, le principal étant cette fois distinct du consommateur des biens — industries de réseau, éducation).

que « l'organisation », par opposition au « marché », se justifiait en relation avec des problèmes informationnels : la hiérarchie, l'intégration d'activité dans le cadre d'une entreprise unique (plutôt que par recours à une contractualisation au cas par cas) répond à la difficulté, voire l'incapacité, des marchés à allouer efficacement les ressources en présence de « coûts de transaction », eux-mêmes liés à l'absence de certaines informations-clés nécessaires à l'échange marchand instantané. Quel est l'intrant véritablement acheté sur un marché ? Sa qualité ? Sa productivité ? Rechercher toutes ces informations serait trop coûteux. Définir par contrat toutes les occurrences pour simuler un système complet de marché serait également trop fastidieux. L'entreprise préfère étendre ses frontières de manière à contrôler son intrant (son actif dit « spécifique »). Cette théorie « institutionnaliste » est donc le complément logique de celle des « contrats incitatifs » ; elle en observe la face cachée (s'il on veut, elle traite des contrats incomplets⁶²) : i.e. les cas où, faute de pouvoir calibrer un quelconque mécanisme incitatif, on sollicite finalement le « modèle intégré » comme formule d'allocation des ressources, malgré son caractère apparemment moins efficace...

L'incomplétude des contrats, croisée avec le critère de Droits fondamentaux, formerait alors le « cœur du secteur public » : la limite ultime du marché et le fondement de l'organisation hiérarchisée. Les exemples en sont : l'école et la santé, dont la mesurabilité informationnelle est médiocre (et qui, en même temps, sont explicitement inscrits dans la Constitution comme faisant partie des « Biens fondamentaux »). *A contrario*, on voit bien comment, dans ce système de pensée, peuvent se justifier les différents démantèlements et privatisations qui ont eu lieu en France ces dernières années : certaines activités industrielles ou commerciales ne relevant pas de l'intersection des Droits fondamentaux et de la manipulabilité informationnelle, elles sont sorties du « cœur du secteur public ». Il faudrait cependant se demander une nouvelle fois si tout ce mouvement de désengagement, rationalisé par la nouvelle microéconomie de l'information, n'est pas simplement, comme cela a été le cas pour le mouvement d'engagement (1945-1983), une rationalisation *ex post*, par la théorie économique, d'un mouvement contraint, avant tout imposé par la concurrence fiscal-social et la globalisation. Tout dépend, en fait, du diagnostic que l'on porte sur la complexité (informationnelle, sociale, etc.) des missions à faire remplir par ces secteurs : faible complexité, le démantèlement serait justifié ; forte complexité, il apparaîtrait excessif, les théories ne servant alors que de masque rhétorique à une contraction opportuniste du « service public à la française ».

62. Hart (1995) ; Segal (1999).

Les services publics de demain, entre régionalisation et supranationalité

Deux forces historiques contradictoires ont été identifiées dans les pages qui précèdent :

— D'une part, tout récemment (mais il s'agit de la résurgence d'un mouvement ancien, dans la lignée libérale), une certaine « rationalisation » du champ du secteur public, visible au travers de la vague de désengagement économique de l'État sur ces deux dernières décennies, et menée conjointement à l'application d'une vision renouvelée de l'articulation État-marché : théorie des contrats, théorie de l'information. Selon cette force, le secteur public, offreur de services publics, peut (doit) s'effacer derrière sa mission : satisfaire une demande *préalable* de services collectifs — essentiellement à visée utilitariste. Ce mouvement nous conduit non pas à une disparition de l'État, mais à une « instrumentalisation » de l'État, lui-même perçu, en matières économiques, comme un simple complément technique du marché dans ses fonctions allocatives, distributives, et productives. Cet État apparaît éminemment compatible avec le « jeu démocratique »⁶³ : il attend que les besoins émergent et se soumet à ces besoins pour définir les missions à remplir⁶⁴. Les formes concrètes de l'intervention sont secondaires : monopole intégré, délégation, régulation ; seule compte l'efficacité de l'organisation. Ce souci d'efficacité plaidera cependant pour un recours le plus large possible aux incitations du marché, supposées plus fortes. On retrouve le schéma libéral du XIX^e siècle où l'État, en tant que secteur public productif, est suspecté d'inefficacité. (Cette croyance est, bien sûr, à discuter).

— D'autre part, avec la parenthèse en France d'un modèle mixte plan et marché, une vague profonde de « sacralisation » des services publics, *outil*, mais aussi, « *guide* » du développement économique. Cette fois, selon cette force, le secteur public ne remplit pas une mission, *il la définit*. Il est, en propre, une force (« sociale ») de proposition qui « organise » des services, plutôt qu'il ne répond à une demande préalable. Dans cette conception, le secteur public commence dès qu'une « vision nationale » est en jeu ; ce qui veut dire aussi concrètement qu'il est très difficile de définir où finalement il s'arrêtera ; c'est

63. On fait ici l'économie d'une discussion, forcément longue et inachevée, sur la « possibilité du choix collectif ». Notons seulement que, depuis Condorcet et Arrow, on sait qu'il n'est pas aisé de le faire émerger...

64. La vision orthodoxe, en arguant de la « séparabilité » de la décision sur la mission, d'une part, et de la réalisation de la mission d'autre part, pose qu'il est possible d'avoir à la fois un État-régulateur fort (qui même anticiperait les besoins) et un État-opérateur faible ; ces deux dimensions de l'État sont « orthogonales » (comme la norme et le fait) ; notre histoire des services publics montre que cette « orthogonalité », est pour le moins délicate.

en dernier recours le « politique » qui fixe les limites⁶⁵. Cette conception rencontre la notion, « néo-colbertiste », de « service public français » dominante entre 1945 et 1982, qui, on l'a vu, dépasse en droit et en pratique toute définition utilitariste du service public. Le *prince-bureaucrate*⁶⁶, le politique allié à l'expert fonctionnaire, se substitue aux intérêts privés, prend en charge le « choix social », et endosse le rôle délicat du « *dictateur éclairé* ». Car, de fait, cette force n'est pas démocratique⁶⁷, au plus peut-on espérer une validation *ex-post* des choix par les « forces sociales » (les syndicats de salariés ont joué un grand rôle dans la validation du modèle). Il est évident enfin que, intrinsèquement liée à la « nation », voire à un certain *nationalisme* (voir *infra*), cette force se trouve actuellement en porte-à-faux avec le mouvement de *mondialisation* : tout bêtement, elle se trouve aujourd'hui à l'étroit dans le cadre des frontières d'un pays, tant les logiques internationales la dépasse (concurrence fiscale, externalités de dépenses publiques).

Ces deux forces sont néanmoins toujours disponibles pour être réinvesties dans un nouveau mouvement. La première, il faut bien le reconnaître, a beaucoup plus de chance que l'autre de servir de support. Elle est cohérente avec une conception « molle » de l'Europe. De fait, elle concorde avec le mode de « gouvernance européenne » actuel, affaiblie à la fois par un déficit d'institutions fédérales et par l'hétérogénéité des pays membres (nous y reviendrons : faute de « tête », le *projet politique* du « corps européen » a bien du mal à voir le jour. Voir également Fitoussi, 2000, *Rapport sur l'état de l'Union européenne*). Seule une conception « politiquement dure » de l'Europe, possible uniquement dans un univers institutionnel renforcé, pourrait éventuellement relancer la seconde.

La position européenne peut être perçue à différents niveaux : dans les articles des Traités fondateurs ; dans les Directives ; dans les Communications, voire dans les « Chartes ». Commençons par le Traité fondateur (encadré 4).

65. Les limites théoriques se trouvent, sans doute, dans l'orientation des « choix d'investissement », parce qu'ils concernent le futur. Mais comment, en pratique, identifier ce qui finalement déterminera du futur ? Par souci de précaution, il serait donc sage de tout contrôler... Ici, on voit bien que ce n'est pas la théorie qui fixe les limites.

66. Expression de Laufer et Paradeise (1982).

67. Peut-être est-elle républicaine ?... En tout cas, les deux modèles de « services publics » que nous venons de décrire mettent en jeu, tendanciellement, deux visions antagonistes de la société ; d'une part, la société traditionnelle hiérarchisée (« guidée par le haut ») ; d'autre part, la société démocratique moderne. On peut reprendre les catégories de Louis Dumont (1977) : « L'idéologie moderne se caractérise par la subordination de la totalité sociale à l'individu en tant qu'être moral, indépendant et autonome. Cette idéologie distingue les sociétés occidentales des autres sociétés, qui, au contraire, valorisent la totalité sociale et lui subordonnent l'individu ».

4. Traité de Rome (art. 90)

Article 86 (ex-article 90)

1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

La partie du Traité consacrée aux services publics commence donc (encadré 4) par réaffirmer le principe fondateur qui a guidé l'essentiel de la définition des autres articles, à savoir la concurrence. Puis elle fait une place aux « services d'intérêt économique général » sous la forme de « l'accomplissement d'une mission particulière qui leur a été impartie », autorisant alors les États nationaux à définir, avec une relative autonomie, le champ de leurs services publics. Notons surtout la hiérarchie instaurée par le texte, qui soumet clairement les « règles de la concurrence » à la « mission particulière » : « **dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec...** ». Puis enfin, encore une fois, le « développement des échanges » est rappelé comme une priorité.

On peut difficilement faire plus subtil juridiquement. D'une part, le texte donne l'impression d'une « porte étroite » pour le service public, puisqu'il est coincé, au propre comme au figuré, entre deux réaffirmations du principe concurrentiel (pourquoi le besoin d'une telle définition étriquée ?). Mais d'autre part, la *hiérarchie* instaurée, qui ne fait que rappeler que l'Europe n'est pas une fédération mais bien un agrégat d'États-nations autonomes, donne toute priorité aux États nationaux pour définir *ex ante* ce qui doit être extrait du champ de la concurrence (du champ de l'économie), et ce qui relèvera, en fait, du choix de société et de la souveraineté politique des nations. Cette ambiguïté rappelle, avant la lettre, des difficultés d'interprétation du fameux principe de « subsidiarité » (qui se verra d'ailleurs mis au point, plus tard, sur la base de la jurisprudence européenne : « La Communauté

agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le Traité. La Communauté n'intervient que **si et dans la mesure où** les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou de l'effet de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». Article 5 du Traité révisé à Amsterdam).

Les commentateurs insistent soit sur l'idée de « recherche d'équilibre », soit sur « l'ambiguïté » de cette définition des services d'intérêt économique général (cf. les débats d'un numéro spécial de la *Revue des Affaires Européennes*). Pour en savoir plus, notamment pour savoir comment les acteurs de l'Europe, et au premier chef le Conseil et la Commission, peuvent interpréter un texte qui reste finalement assez flou, il faut s'en remettre aux « directives » qui, se chargeant de l'application des règles du Traité, précisent *par la pratique* les interprétations possibles. Il faut noter, toutefois, que les directives n'abordent pas le problème dans sa généralité, mais secteur par secteur : il existe une directive transport de marchandises (92/106/CEE), une directive transport aérien (96/67/CEE), une directive électricité (96/92/CEE), une directive gaz (98/30/CEE), mais pas de directive « avenir des services publics nationaux ». C'est cohérent puisqu'en principe l'initiative de ce qui relève du « service public » est laissée aux États membres...

Les directives ont été, malgré tout, justement parce qu'elles ont abordé les services publics par leur définition sectorielle et leur « produit » apparent (électricité, gaz, transports), de puissants outils de redéfinition à la baisse du champ du service public. Ce sont des directives de libéralisation. De ce point de vue, donc, on peut dire que l'ambiguïté des principes du Traité a été tranchée en faveur d'un champ relativement étroit du secteur public. Pour ces secteurs d'activité au moins, l'exception de la « mission particulière » prévue à l'article 90-2 n'a pas été retenue comme un fondement de la non-concurrence ; c'est le démantèlement du statut de monopole public qui est demandé, avec l'ouverture (progressive) à la concurrence d'un certain pourcentage de la demande :

— par exemple, le secteur des télécommunications s'est vu presque totalement (en France, la boucle locale reste « protégée ») ouvert à la concurrence en dix ans, de la première directive de 1990 (90/388/CEE) à ses modifications plus récentes en 1998 (98/10/CEE) ;

— par exemple, 30 % de la demande intérieure d'électricité en 2000 doit au minimum être ouvert à la concurrence, ce chiffre augmentant avec le temps (96/92/CEE) ;

— tout récemment, la Commission européenne a fait adopter par les 15 ministres des Postes et Télécommunications le principe d'une ouverture progressive à la concurrence des services postaux nationaux :

en 2006, l'opérateur historique conservera son monopole uniquement sur le courrier de moins de 50 grammes.

On le voit, les opérateurs historiques du service public, évalués sur leur « métier » (leur production, en accord avec la « vision utilitariste »), ont été largement invités à exposer à la concurrence leurs anciennes chasses-gardées. Ce qu'a retenu la Commission, conformément à son mandat, c'est bien sûr « l'harmonisation des conditions de concurrence », *i.e.*, le fait que le « produit » de ces entreprises est un intrant important d'autres entreprises clientes et que, donc, dans le cas de fausseté des prix, il y aurait matière à de graves distorsions. Deux éléments limitent cependant cette impression, largement répandue, sur le libéralisme des institutions européennes :

— Les directives, toujours du « côté production », reconnaissent néanmoins la notion de *réseau*. C'est par cette voie (*i.e.* sous ce vocable⁶⁸) que sont maintenant appréhendés les particularités techniques d'un secteur productif et l'existence de rendements croissants justifiant la persistance d'un statut de monopole sur certain segment d'activité (réseau ferroviaire, etc.).

— Les directives, du « côté consommation » (intervient donc, cette fois, le « consommateur final », voire — on va y venir — le *citoyen européen*), reconnaissent en même temps une obligation de « service universel », sous cette terminologie à partir de la directive Télécoms 98/10/CEE ; on retrouve aussi le terme de « *essential facilities* ». Conformément à l'article 90-2 du Traité, cette mission est reconnue dans chacune des grandes directives de libéralisation portant sur les secteurs particuliers (Télécoms, Electricité, Postes, etc.) ; elle fixe, en dernier ressort, l'obligation de service public minimale que doit respecter le secteur désormais en concurrence. On la retrouve dans les arrêts de la Cours de Justice (affaire C-320/91, *Corbeau*, Recueil 93, et affaire C-393/92, *Almelo*, recueil 94). Et on peut également la repérer énoncée dans son « principe général », touchant à une *capacité d'exercice pratique des Droits fondamentaux* (comme évoquée précédemment pour la France), dans quelques grands textes européens (encadré 5).

68. Le « réseau » (dit parfois aussi « infrastructures universelles »), est un concept unanime mais polysémique (des interprétations très restrictives, ou très larges). L'Europe n'en a retenu que la dimension technique (des interactions dans la fonction de production). D'autres interprétations seraient possibles renforçant les externalités de production et de consommation (par exemple, le service postal qui n'est pas seulement une distribution de courrier, mais aussi le vecteur d'une socialisation des campagnes). Cette définition technique est donc restrictive.

5. Les services publics dans les grands textes européens récents

Traité d'Amsterdam (art.16)

Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

Déclaration du sommet de Lisbonne

Le conseil européen estime qu'il est essentiel, dans le cadre du marché intérieur et d'une économie de la connaissance, de tenir pleinement compte des dispositions du Traité relatives aux services d'intérêt économique général et aux entreprises chargées de la gestion de ses services*.

« **Charte européenne des Droits fondamentaux** » (votée durant le Traité de Nice, mais qui reste pour l'instant, en l'état de « charte », i.e. sans valeur juridique).

Article 36. Accès aux services d'intérêt économique général.

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

* Conseil européen de Lisbonne, conclusion de la présidence. SN100/00, point 19.

Ainsi trouve-t-on, à la lecture de certains grands textes européens récents, la possibilité d'une réaffirmation volontariste des services publics. La mission de « services d'intérêt général » se voit précisée en relation, d'une part, avec les « valeurs » communes des États de l'Union, « leur cohésion sociale et territoriale », et d'autre part, avec « l'économie de la connaissance ». La Charte porte elle, explicitement, le titre de *Droits fondamentaux*, qui résonne très fortement avec la classification introduite pour la France (au tableau 2) dans les « années fastes » du secteur public, et telle qu'en témoignait la déclaration de René Capitan au préambule de la Constitution française de 1946.

Précisons que certains juristes y voient même, alors, la base d'une véritable « *grammaire commune de l'intervention publique européenne* » (formule tirée de Lyon-Caen, 1996⁶⁸), ce fondement pratico-philosophique des services publics étant, cette fois, une justification *partagée*

68. Les exégèses de Lyon-Caen reflètent une vision grandement « optimiste » de la position de la Commission à l'égard des services publics.

(malgré leur hétérogénéité, les pays européens se retrouvent sur une définition des *Droits de l'homme*) et *positive* de l'intervention (et non plus dérogatoire ; ou « par défaut », destinée simplement à ménager les spécificités des États nationaux et leur fameuse « mission particulière » vue à l'article 90-2). Un tel fondement peut légitimer en France l'organisation de « grands services publics » qui assurent sur le territoire, et compte tenu des spécificités françaises (hétérogénéité, vaste étendue, zones dépeuplées), l'accès égalitaire à un ensemble de services liés à l'exercice effectif des *Droits fondamentaux* de la personne, quelle que soit sa position géographique ou sa situation sociale. Par la pratique, il va ainsi légitimer la persistance, certes restreinte, des « subventions croisées », qui permettent une péréquation du prix des services publics et un accès très général à ceux-ci (par exemple, France-Télécom a conservé longtemps un monopole sur la boucle locale ; ou encore, la Poste conserve l'exclusivité du courrier de 50 grammes) ; ces privilèges, désormais limités au seul segment de « service universel », contribuant cependant à cantonner la mission de service public à un domaine très limité lui aussi. Il leur impose en outre, il faut le faire remarquer, de nouvelles obligations : essentiellement une obligation de *résultats constatés* plutôt que de *moyens* dans la mesure où, du fait de cette justification « par la citoyenneté », c'est la *finalité* du service public qui compte, sa qualité et sa continuité. D'où, sans doute, une insistance sur la récente « Communication » de la Commission (COM 2000, 580) sur l'*évaluation*, qui est le pendant logique de cette concession européenne faite au champ du service public.

Il y a de ce point de vue un *renversement de situation* par rapport à la période précédente, dite de « service public à la française ». Au minimum, on dira que la charge de la preuve s'inverse : entre 1945 et 1983, le secteur public fonctionne, il est considéré comme *a priori* efficace (bien que la grille de lecture de l'époque soit plutôt le « socialement utile »), et c'est seulement lorsqu'on fournit la preuve de son inefficacité qu'il y a débat. Aujourd'hui, c'est au secteur public de fournir, constamment, la preuve de son efficacité au regard d'un secteur privé toujours crédité d'une meilleure performance : fournir le même service à un coût moindre. Nous terminerons sur trois remarques :

— Cette suspicion qui porte sur le secteur public en tant que tel serait d'abord à discuter. Il y a vraisemblablement une rente liée au monopole de service public ; mais il y a aussi, on le sait bien, des rentes tirées par le privé de l'obtention de marchés ou de délégation de service public. C'est particulièrement le cas pour tout ce qui concerne les services publics locaux (eau, restauration collective, signalisation urbaine, gestion des parcs, etc.), où les techniques de mise en concurrence apparaissent souvent imparfaites (soit que la technique de délégation est mal définie — concessions imparfaites, contrats incomplets, laissant des rentes considérables aux entreprises concessionnaires

—, soit que « l'erreur » est volontaire — corruption). La privatisation ne fait donc, dans un contexte informationnel hautement manipulable (voir tableau 4), que « changer l'identité des bénéficiaires des rentes de monopole associées aux concessions de services publics. » (Gatty, 1998). Le secteur public historique génère une certaine forme de redistribution des rentes (une paresse diffuse, selon certains ; la « vie tranquille », selon l'expression de Hicks) ; le secteur privé en génère une autre...

— Le transfert des institutions de décision et de contrôle économiques vers les régions a, paradoxalement⁷⁰, semblé conforter cette tendance à la redistribution des rentes vers le secteur privé. Deux mécanismes ont été à l'œuvre : au premier chef, la décentralisation a augmenté quantitativement les occasions de recours au privé (l'absence de structures administratives des échelons régionaux s'y prêtait) ; au second, une perte de savoir-faire en matière de contrôle des rentes est sans doute intervenue au cours du processus de décentralisation (Rosen, 1995). *A contrario*, la centralisation des procédures de contrôles (hiérarchique, lorsque c'est le monopole public qui produit) ou de délégations (lorsque c'est le privé) pouvait présenter l'avantage d'un « rendement croissant » dans l'extraction des informations cachées⁷¹. En tout état de cause, la relation entre 'décentralisation' et 'contrôle des rentes' n'apparaît pas monotone-croissante (cf. Duret et Ventelou, 1999 pour une étude empirique de cette relation), à l'inverse de ce qu'il est courant d'entendre plaider par les avocats du régionalisme.

— Finalement tout repose sur les défauts d'information, qui, d'une part, justifient la suspicion sur le secteur public et, d'autre part, procurent des rentes au secteur privé. La « parade » qui semble logiquement s'imposer au niveau européen, tant pour le secteur public *stricto sensu*, qu'en ce qui concerne les services publics délégués ou concédés, c'est « l'évaluation ». Celle-ci est étroitement liée au modèle de l'État n+1^{ème} entreprise de service public jugée sur sa mission. Elle suppose une définition extrêmement claire de la mission, *i.e.* du critère sur lequel portera l'évaluation ; ce qui est sans doute un avantage, au regard du brouillage des fonctions instauré par le secteur public à l'ancienne. Mais peut-être est-ce aussi un inconvénient, avec le risque d'une « réduction rationaliste » de la dite mission de service public (encore une fois, pour ne rester que sur des missions déjà évoquées, l'activité de distribution du courrier par la Poste ne se réduit pas, à la

70. L'objectif avoué de la décentralisation est au contraire la « compression des rentes » grâce au principe d'une concurrence « à la Tiebout », selon laquelle les régions offrent un panel de services publics, au sein duquel les agents peuvent « choisir » — votent —, via leur décision d'émigration (ceci concerne aussi bien les ménages que les entreprises).

71. La technique de « concurrence par comparaison » plaide en faveur d'une centralisation de l'information ; une certaine efficacité des services publics est réintroduite par la mise en concurrence fictive d'unités décentralisées ; à condition, bien sûr, que les critères d'évaluation utilisés pour cette mise en concurrence soient bien pertinents... Voir suite.

campagne, à un déplacement d'enveloppes...). Les *évaluations technocratiques* présentent ce risque réductionniste : ne pas savoir expliciter et internaliser des « services publics », invisibles mais bien réels, rendus par l'entreprise publique à la société (outre l'exemple du service postal, on peut citer, entre autres, l'évaluation de l'activité hospitalière par le système du « PMSI », qui s'emploie à réduire l'activité des différents services hospitaliers à des traitements de maladies homogènes, négligeant alors l'ensemble des externalités de recherches que peut fournir par exemple l'activité clinique des services — voir Ventelou, 1999 et 2001). Les *évaluations qui s'inspirent du marché* (celle qui « font voter » le consommateur : concurrence fictive, concurrence entre systèmes) doivent être, elles aussi, attentives à ce risque (le « consommateur » peut se tromper) et, surtout, elles doivent prendre garde à ne pas tomber, à leur tour, dans les défauts de l'évaluation marchande : au premier chef, un raccourcissement myope de l'horizon temporel des décisions (Sinn, 1997).

Service public et démocratie européenne

L'histoire montre que la mise en œuvre du développement économique (création d'infrastructures, etc.) a bénéficié du concours conjoint de l'intervention de l'État et des initiatives individuelles. De fait, les initiatives individuelles n'ont jamais été aussi efficaces que lorsqu'elles ont été coordonnées par l'intervention étatique. C'est ce qu'a montré, par exemple, l'évolution originale du secteur ferroviaire sous la troisième République. Puis, la traduction extrême de cette idée, c'est le système plan-marché mis en place en France en 1945 et structuré par de grands services publics. Cette organisation historique reposait sur la vision d'un « État missionnaire », ayant un projet politique et une vision de l'expansion. Il s'est lentement forgé en France pour atteindre après-guerre son apogée ; peut-être parce qu'il était alors nécessaire de re-solidariser une nation française détruite par la guerre et incapable de se remettre au travail autrement ; peut-être aussi parce que certains (les « modernisateurs ») ont su, mieux que d'autres, l'imposer et quelque fois l'asservir. En tout état de cause, il est difficile de nier que ce modèle n'ait pas rendu quelques services :

- Rééquilibrage (imparfait) de *l'aménagement du territoire* ;
- *Préparation de l'avenir*, en servant de laboratoire technique (la politique industrielle et les « retombées de la R&D »), social et institutionnel (innovation dans la gestion de la relation salariale) ;
- *Régulation macroéconomique, contracyclique*, sur la période récente (depuis 1975).

Ces missions là dépassent de loin le *produit apparent* des monopoles publics, et font la preuve que « l'État missionnaire », l'État qui veut imposer ses vues, détourne les entreprises publiques de leur métier *stricto sensu* ; c'est, tout à la fois, sa faiblesse et sa force. Autrement dit, historiquement au moins, « l'État missionnaire » tend à *intrumentaliser* le secteur d'activité « missions de service public » ; c'est pourquoi il préfère le contrôler directement. Il s'oppose en cela à la *neutralité affichée* de « l'État arbitre » dont on peut considérer qu'il a prévalu pendant une bonne partie du XIX^e siècle et dont la résurgence récente coïncide avec l'organisation de la Communauté européenne. Certes « l'État arbitre » intervient et réglemente ; mais principalement pour faire respecter un *ordre économique naturel*, celui qui découle de l'organisation par le marché (cf. les multiples réglementations européennes visant à faire respecter aujourd'hui les règles de la concurrence). Si « l'État missionnaire » crée l'ordre, « l'État arbitre » évite le désordre.

Mais quel que soit le système retenu, de quelle légitimité peut-il se réclamer ? Le système interventionniste voulu en 1945 était, de par l'organisation mise en place, un système contraignant de « confiscation élitiste » du pouvoir économique. *A contrario*, l'État arbitre, n+1^e entreprise, apparaît comme une organisation plus transparente, qui favorise le choix démocratique, car il n'y a plus de « brouillage » entre, d'une part, les missions à remplir, qui sont clairement explicitées et peuvent donner lieu à débat, et, d'autre part, l'opérateur de la mission, qui *a priori* se soumet à sa fonction. Il est, en outre, courant de penser que les libertés individuelles s'accommodent mieux du « marché » que de la « hiérarchie », i.e. qu'il est plus facile de préserver l'idéal démocratique dans une structure de « libre » contractualisation (à condition, bien sûr, que les garanties d'exercice soient assurées *ex-ante* — Sen, Capitan...), comparée à un système « pyramidal » de délégation d'autorité. Il faut cependant relativiser ce point de vue, le marché, s'il n'est pas contraignant dans son organisation, l'est dans ses résultats ; en tant que système de rationnement, il impose des contraintes (il exclut).

La conception de l'intervention qui prévaut dans l'Union européenne implique la disparition des « services publics à la française ». La vague de libéralisation (cf. les directives sectorielles d'ouverture à la concurrence) qui affecte l'ensemble des industries, notamment de réseau, en Europe a privé cette forme ancienne de « gouvernance » des moyens dont elle disposait. Pour autant s'orientent-on vers cette conception molle de l'Europe identifiée dans la troisième partie et dont nous avons dit quelle s'imposerait logiquement en l'absence d'une force politique réelle au niveau européen ? De fait, deux possibilités sont aujourd'hui envisageables en Europe :

En l'absence d'un pouvoir fédéral fort qui pourrait guider l'initiative et reprendre le flambeau de la « modernisation », le marché (comme mode d'organisation) pourrait s'imposer comme *pis-aller*, à défaut d'un

véritable « projet politique », i.e. d'une vision de ce que pourrait être l'Europe au-delà d'un agrégat de nations disparates (ce serait l'équilibre bas du processus de décision collective).

L'initiative publique, au service d'une vision globale de l'Europe, reste une option. Il semblerait parfois, *sur la base d'une définition extensive de la notion de « Droit fondamentaux » et de leurs conséquences pratiques*, que l'Union européenne par l'entremise de la Commission s'oriente dans cette direction : définition explicite d'un « service universel » et proposition de projets d'envergure au niveau européen (le livre blanc sur les transports trans-européens est un exemple (01/09/CEE)) ; le marché étant alors, non plus un alibi à un *no man's land* décisionnel, mais un instrument utilisé à une fin précise (la sélection d'un équilibre haut). Dans ce cas de figure, la Commission doit être investie d'un mandat plus légitime, assis sans doute sur un procédé démocratique plus direct et associé, pour être cohérent, à un *renforcement de la notion de « citoyenneté européenne »*, dépassant de loin les objectifs (économiques) des traités initiaux, mais telle qu'elle pourrait ressortir, par exemple, de la *Charte des Droits fondamentaux*. À défaut, la seule volonté de la Commission, qui pour l'heure n'a reçu de réel mandat qu'en matière économique, n'y suffira pas.

Références bibliographiques

- ABRAM DE SWAAN, 1995 : *Sous l'aile protectrice de l'état*, PUF.
- ALBERTINI P., 1992 : *L'école en France XIX^e-XX^e Siècle*, Hachette, collection carré Histoire.
- ANDRIEU C., L. LE VAN, et A. PROST, 1987 : *Les nationalisations de la libération : de l'utopie au compromis*. Presse de la FNNSP.
- Association pour l'histoire de l'électricité en France, 1991-1994 : *Histoire de l'électricité en France*, Tomes 1 et 2, Fayard.
- AUBY J.-F., 1997 : *La Délégation de Service Public*, Dalloz.
- BARUCH M.-O., 1997 : *Servir l'État Français*, Fayard.
- BAUBY, P. et J.-C. BOUAL, 1994 : « Les services publics entre l'état et le marché », in Bellon, Bertrand et alii., *L'État et le marché*, Economica.
- BEZANÇON, X., 1995-1997 : *Les Services Publics en France*, Tomes 1 et 2, Presses de L'école nationale des Ponts et chaussées.
- BEZANÇON, X., 1999 : *Typologie, contenu et droit comparé des contrats publics*, Revue du Marché Unique Européen.
- BIRNBAUM P., 1977 : *Les Sommets de l'État*, Le Seuil.

- CARON F., 1995 : *Histoire économique de la France XIX^e-XX^e siècle*, Armand Colin.
- CARON F., 1997 : *Histoire des Chemins de Fer en France*, Fayard.
- CHENOT B., 1959 : *Les entreprises nationalisées. Que sais-je ?*, PUF.
- CHEVALLIER J., 1987 : *Le service Public. Que sais-je ?*, PUF
- COHEN E., et C. HENRY, 1997 : *Service public, Secteur public, Rapport du CAE*, Documentation Française.
- Commission des communautés européennes, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM, 2000, 580 final.
- DE JOUVENEL B., 1976 : *Les débuts de l'État moderne*, Fayard.
- Devaux E., 1988 : « Le Socialisme municipal », mémoire de maîtrise, Université de Limoges.
- DUMONT L., 1977 : *Homo Aequalis*, NRF, Gallimard.
- DURET E., et B. VENTELOU, 1999 : « Décentralisation financière, fédéralisme et croissance : une approche par la qualité de gouvernance », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 4, octobre.
- ELGEY G., 1965 : *Histoire de la Quatrième République, la république des illusions : 1945-1951*, Fayard.
- FITOUSSI J.-P., 2000 : *Rapport sur l'état de l'Union Européenne*, Fayard.
- FOURQUET F., 1980 : *Les Comptes de la Puissance*, Encres, Paris.
- GAÏTI B., 1998 : *De Gaulle, Prophète de la Cinquième République*, Presses de Sciences Po.
- GATTY J., 1998 : « L'avenir du service public ; monopole, concurrence, et efficacité », *Commentaires*, n° 80.
- GAUCHET M., 1986 : « Servir l'État », *Le Débat*, n° 40.
- GENDARME R., 1950 : *L'Expérience Française de la Nationalisation Industrielle*, Médicis.
- GRUSON C., 1968 : *Origine et espoirs de la planification française*, Dunod.
- HART, O., 1995 : *Firms, contracts, and financial structure*, Clarendon Lectures in Economics. Oxford University Press.
- JEANNENEY J.-M., 1997 : *Une Mémoire Républicaine*, Le Seuil.
- KOLM S.-C., 1985 : *Le contrat social libéral*, PUF.
- LECLERC Y., 1982 : « Les transferts financiers États-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général, 1833-1908 », *Revue économique*, Vol. 33, N° 5, septembre.
- LE PORS A., 1977 : *Les Béquilles du Capital*, Le Seuil.

- LORRAIN D., : 1995 : « France, le changement silencieux », in Lorrain, D., et G. Stoker, *La privatisation des services urbains en Europe*, La Découverte, coll. Recherches.
- LYON-CAEN A., 1996 : *Le Service Public et l'Europe*, Rapport au Plan.
- MALINVAUD E., 1979 : *Leçons de théorie microéconomique*, Dunod.
- MENY Y., 1992 : *La République de fiefs*, Pouvoirs, n° 60.
- MENY Y., 1992 : *La Corruption de la République*, Fayard, Paris.
- MIMIN P., 1912 : *Le Socialisme Municipal*, Thèse de Doctorat, Université de Paris.
- MULGAN R., 1998 : « Identifying the « Core » Public Service », *The Canberra Bulletin of Public Administration*. n° 87.
- PAXTON R., 1973 : *La France de Vichy*, Le Seuil.
- RAWLS J., 1993 : *Justice et Démocratie*, Le Seuil.
- Revue des Affaires Européennes*, 1994 : numéro spécial sur « les Services publics en Europe, entre monopole et concurrence », n° 2/94.
- ROSANVALLON P., 1990 : *L'État en France, de 1789 à nos jours*. Le Seuil.
- ROSEN H.S., 1995 : *Public Finance*, 4^e édition, Irwin.
- SEGAL, I., 1999 : « Complexity and Renegotiation : A Foundation for Incomplete Contracts », *Review of Economic Studies*, vol. 66, n°1, janvier.
- SEN A., 1983 : *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- SINN H.-W., 1997 : « The Selection Principle and Market Failures in Systems Competition », *Journal of Public Economics*, vol. 66, n° 2, novembre.
- THOENIG J.-C., 1987 : *L'ère des technocrates*, L'Harmattan.
- VENTELOU B., 1999 : « Les dépenses de santé des Français », *Revue de l'OFCE, Observations et diagnostics économiques*, n° 71, octobre.
- VENTELOU B., 2001 : « Les Groupes Homogènes de Malades : Classification de l'activité hospitalière, construits sociaux et efficacité économique — Où mettre les bornes ? », *mimeo*, OFCE.

